

DU CONTROLE
DU
BUDGET ÉGYPTIEN

APRÈS L'ACCORD FRANCO-ANGLAIS DE 1904

Thèse

PAR

Jean IBRAHIM

DOCTEUR EN DROIT

Le Vendredi 30 juin, 1911, à 3 heures

— 222 —
*Président : M. Alglaue, Professeur,
Suffragants, { M. M. Deschamps, Professeur,
Hittier, Professeur.*

LIBRAIRIE ANCIENNE ET MODERNE

GEORGES CRÈS ET C^{ie}

ÉDITEURS

3 bis, Place de la Sorbonne, PARIS

1911

DU CONTROLE
DU
BUDGET ÉGYPTIEN

APRÈS L'ACCORD FRANCO-ANGLAIS DE 1904

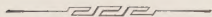
DU CONTROLE
DU
BUDGET ÉGYPTIEN

APRÈS L'ACCORD FRANCO-ANGLAIS DE 1904

PAR

Jean IBRAHIM

DOCTEUR EN DROIT



LIBRAIRIE ANCIENNE ET MODERNE

GEORGES CRÈS ET C^{ie}

ÉDITEURS

3 bis, Place de la Sorbonne, PARIS

—
1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549921_0053

DU CONTROLE DU BUDGET ÉGYPTIEN

APRÈS L'ACCORD FRANCO-ANGLAIS DE 1904

INTRODUCTION

SITUATION POLITIQUE DE L'ÉGYPTE

Nous nous proposons d'examiner quelle est la situation actuelle du contrôle du budget égyptien après la conclusion de l'accord franco-anglais de 1904. Toutefois il nous faut auparavant jeter un coup d'œil rapide sur la situation politique de ce pays.

On connaît les tristes événements qui ont amené les Anglais à occuper l'Égypte en 1882. Voici comment lord Cromer, ex-proconsul d'Angleterre en Égypte, explique l'intervention anglaise :

« Les ministres anglais, dit-il, dans ses mémoires
« sur l'Égypte contemporaine, ont été servis par
« l'aveuglement des hommes d'Etat de la France,
« par l'indifférence de sa bourgeoisie, par l'ignorance

« du public français, par l'incroyable absurdité des
« pachas de Constantinople, par la nullité solennelle
« de la diplomatie européenne. »

Toujours, d'après lord Cromer, « le plus léger hasard
« eût suffi pour faire échouer tous les calculs et pour
« transformer en défaite une victoire due à la mala-
« dresse de nos adversaires. »

C'est l'établissement du *Condominium* qui aurait
été, pour lord Cromer, la cause première de la perte
de l'Egypte pour la France. Le Khédive Ismaïl, en
1876, ne pouvait plus payer les bons du Trésor, la
France voulut établir le régime du Condominium, et
ce, malgré l'Angleterre qui tenait pour le *statu quo* :
« Un vieil édifice, branlant et vermoulu, peut rester
« debout tant que l'on se garde d'y toucher ; mais au
« premier coup de pioche, tout s'effondre ; les fonc-
« tionnaires européens s'aperçurent bien vite que la
« comptabilité n'existait pas, que personne ne savait
« au juste le montant des recettes et des dépenses,
« que le système d'impôts était absurde, que la corvée
« était détestée, que la justice n'était qu'une cari-
« cature grotesque de la justice européenne. Ce con-
« trôle ne faisait pas l'affaire d'Ismaïl Pacha. C'était
« pour obtenir une diminution des intérêts à payer
« et non pour jouer la comédie de souverain parle-
« mentaire, qu'il avait accepté l'intervention anglo-
« française. Il résolut, dès lors, de secouer ce joug, en
« prenant dans l'arsenal des idées européennes le
« principe de la souveraineté nationale. Après maintes
« tentatives, Ismaïl était déposé en 1879. »

La question d’Egypte, semblait-il, n’existait plus. Mais deux insurrections militaires, en 1881, ouvrirent les hostilités.

La première fois, les rebelles se contentèrent de la démission du ministre de la Guerre ; la seconde, ils cernèrent le palais d’Abdine, baïonnette au canon, et exigèrent du Khédive le renvoi de tous les ministres. A la fin de 1881, le colonel Arabi était, suivant l’expression de l’ambassadeur anglais, « l’arbitre des destinées du pays ». C’est ici que se pose le grave problème de l’intervention.

On se rappelle que le 8 février 1882, Gambetta dicta en quelque sorte, à lord Granville, la fameuse « note collective ». Les deux gouvernements y promettaient leur appui au Khédive et s’engageaient à unir leurs efforts pour mettre fin à toute cause de complications intérieures ou extérieures. L’effet de la note fut considérable ; elle jeta dans les bras d’Arabi tous les nationalistes égyptiens.

« Si l’Angleterre est aujourd’hui en Egypte, affirme lord Cromer, ce n’est pas au *Foreign Office*, mais à Gambetta qu’elle le doit. C’est lui qui a provoqué l’Egypte et consommé l’union des nationalistes ; avant lui, il n’eût peut-être pas été impossible d’arriver à une entente avec certains éléments du parti national ; après la note, une expédition devenait indispensable. La France n’ayant pas jugé bon de prendre part à cette expédition, il a bien fallu que l’Angleterre en assumât la charge et il est naturel qu’elle en ait recueilli les fruits. »

Le 11 juin, en présence de l'escadre anglo-française, avaient eu lieu les massacres d'Alexandrie.

Le 23, s'ouvre à Constantinople la conférence qui doit statuer sur le sort de l'Egypte.

Sur ces entrefaites, les Egyptiens faisaient des préparatifs de défense.

Le 3 juillet, le gouvernement anglais donne à la flotte l'ordre d'arrêter, même par la force, la construction de nouvelles batteries et porte cette décision à la connaissance du gouvernement français dont il demandait la coopération.

Le 6, M. de Freycinet informe l'ambassadeur anglais que la flotte française ne peut prendre part à un bombardement qui serait un acte de guerre offensive contre l'Egypte.

Le 6, l'amiral anglais fait savoir au commandant de la garnison qu'il ait à cesser les travaux de fortification qui sont effectivement interrompus, puis repris.

Le 10, l'amiral prévient les consuls européens à Alexandrie, qu'il commencera, 24 heures plus tard, le bombardement des forts.

Dans l'intervalle, la flotte française quitte les eaux d'Alexandrie.

Le 11, a lieu le bombardement. Arabi se retire un peu au sud d'Alexandrie.

Le 14, les Anglais occupent Alexandrie et le Khédive, qui s'était placé sous leur protection, prononça, le 22 juillet, la révocation d'Arabi comme ministre de la Guerre celui-ci, de son côté, déclara une guerre irréciliable aux Anglais, au nom du peuple égyptien.

L'amiral Seymour triompha facilement d'Arabi et la bataille de Tel-el-Kébir ne coûta pas bien cher à l'Angleterre.

Les Anglais étaient donc en Egypte et ils y sont encore. C'est en vain que le gouvernement français a, depuis lors, cherché à profiter de quelques bonnes occasions pour leur rappeler qu'ils ne devaient pas s'éterniser en Egypte. Leurs réponses évasives, en 1884 et 1886, ne les engagent à rien.

En 1889, M. Waddington tente à nouveau d'obtenir une réponse précise des Anglais en ce qui concerne l'évacuation. Mais l'Angleterre prétexte, cette fois, l'existence d'un mahdi turbulent au Soudan qu'il fallait mettre à la raison.

On connaît la fameuse expédition du Soudan, que l'Angleterre avait fait évacuer à l'Egypte quelques années auparavant. Etant devenue *res nullius*, sa nouvelle conquête, effectuée de concert avec l'Angleterre, donnait à cette dernière le droit d'associé.

Enfin l'accord franco-anglais de 1904 est venu parachever l'œuvre anglaise, l'Egypte est abandonnée au gouvernement britannique.

Ainsi donc se confirment en tous points les pronostics du « *Times* » lorsqu'il écrivait le 27 juillet 1882 à propos de l'intervention anglaise en Egypte les lignes suivantes :

« En entreprenant de délivrer l'Egypte de l'anarchie, il est clair que l'Angleterre, agissant seule et sous sa propre responsabilité, acquerra et revendi-

« quera un droit de contrôle pour l'avenir sur le pays
« qu'elle aura sauvé ».

Son occupation, de purement militaire qu'elle était au début, devint graduellement administrative. Depuis lors, successivement tous les services publics sont passés sous le contrôle de ses représentants, de sorte qu'aujourd'hui chaque département d'une manière générale en reçoit l'impulsion. Le gouvernement britannique en acquiert naturellement une situation prépondérante dans la direction des affaires égyptiennes à l'intérieur comme à l'extérieur ; c'est à lui qu'en revient la responsabilité.

Cependant cette occupation peut-elle modifier la situation juridique de l'Égypte ? Telle n'est pas l'opinion d'éminents juristes, entr'autres M. de Martens.

« Les actes du 15 juillet 1840, dit M. de Martens, « ayant été conclus par un accord international, il est « évident qu'un nouvel accord entre les grandes Puis-
« sances européennes pourrait seul modifier les droits « et privilèges qu'ils ont créés. Des firmans spéciaux « ont élargi encore les droits du Vice-Roi à l'égard de « la Porte, mais il va sans dire que ces firmans « n'ont nullement pu abolir ni même modifier d'une « manière essentielle, la position créée par la con-
« férence de 1840 » (1).

Cette convention de Londres qui mit fin aux victoires de Méhémet-Aly sur son suzerain le Sultan, en faisant rentrer l'Égypte dans l'hégémonie turque, fit

(1) V. de Martens, *Traité*, § 69, p. 336.

de son statut un acte de droit public international. Car depuis lors, non seulement la transformation de l'Égypte de simple province turque en gouvernement personnel et héréditaire, mais toutes ses étapes vers une autonomie intérieure plus complète, évoluèrent sous l'égide de l'Europe. D'autre part, la plupart des firmans concédés ultérieurement sont aussi des actes internationaux : firmans de 1841, négociés entre l'Europe, la Turquie et Méhémet-Aly, constituant l'Égypte en fief vassal de l'empire ottoman ; — firman de 1866, qui substitue dans l'ordre de succession au trône le droit de primogéniture à celui de seniorat ; — firman de 1873, qui accorde au Khédive le droit de conclure directement avec les Puissances étrangères toutes conventions de commerce, etc. ; — firman d'investiture de Tewfik Pacha, en 1879, qui maintient en sa faveur, sur l'intervention de la France et de l'Angleterre et malgré l'opposition de la Sublime Porte, les plus importantes des concessions accordées à son père ; enfin le firman d'Abbas Pacha, en 1892, où sur la réclamation de la Grande-Bretagne à laquelle vinrent se joindre la France et la Russie, l'administration de la presqu'île du Mont Sinaï fut rendue à l'Égypte (1).

Ainsi donc, l'Europe ayant, depuis 1840, consacré officiellement les droits du Khédive et son autorité, il en résulte qu'une entente est nécessaire entre les puissances signataires de la Convention de Londres, pour modifier ou détruire la situation juridique de l'Égypte.

(1) H. Lamba, *Droit public et administratif de l'Égypte*, p. 6.

La situation politique de l'Egypte étant ainsi exposée, nous passons maintenant à l'examen des diverses phases de son régime financier en nous conformant au plan ci-après :

PLAN DE L'OUVRAGE

Dans une première partie, nous essayerons de présenter en raccourci l'histoire du contrôle des finances égyptiennes depuis la constitution de l'Egypte en vice-royauté jusqu'à nos jours.

La seconde partie sera consacrée à l'étude comparative des systèmes de contrôle contemporains en Egypte et dans les principaux Etats étrangers.

Enfin, dans une dernière section, nous aurons à exposer nos vues personnelles sur les défauts de notre régime de contrôle et sur les modifications qu'il conviendrait d'y introduire, pour l'élever à la hauteur des systèmes les plus perfectionnés de notre temps.

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DU CONTROLE DES FINANCES EGYPTIENNES

L'histoire financière de l'Egypte et de son contrôle peut se diviser en trois périodes bien distinctes :

1^o La période antérieure à toute intervention financière européenne ;

2^o La période de l'intervention européenne jusqu'à l'accord franco-anglais de 1904 ;

3^o Le régime créé par le décret khédivial du 28 novembre 1904.

CHAPITRE I

Période de 1840 à 1875

Durant cette période l'administration est toute entre les mains des vice-rois d'Egypte, souverains absolus, sur leurs sujets et sans contrôle intérieur ou extérieur, sauf les droits politiques du Sultan selon les firmans.

Aussi, en ce qui concerne l'établissement des bud-

gets et des comptes, cette période n'a laissé aucun exemple digne d'être suivi. La maladie incurable des finances était l'insuffisance du contrôle due à des causes multiples, entre autres le despotisme des souverains qui ont régné sur l'Égypte. Pourtant on peut affirmer sans être contredit que le XIX^e siècle a été pour ce pays, une période de profonde transformation économique et sociale. L'Égypte est sillonnée par un réseau de chemins de fer réguliers, rapides, des lignes de navigation qui restent malheureusement en partie inutilisées, la reliant aux ports d'Europe, du Levant et de l'Extrême-Orient, enfin son agriculture s'est métamorphosée. Un savant système d'irrigation a permis de produire sur une vaste échelle le coton et la canne à sucre, réduisant les céréales et les légumes au minimum imposé par les nécessités de l'assolement. C'est dans le premier quart du XIX^e siècle que la nouvelle Égypte est née. L'occupation française de la vallée du Nil (1798-1801) avait préparé cet événement en détruisant l'oligarchie tyrannique des Mamelouks. Enfin un despote de génie sut profiter de ces dispositions. Ayant achevé de déblayer le terrain, il entreprit la construction. Ce despote fut Méhémet-Ali, nommé Pacha d'Égypte en 1805.

A son avènement, il entreprit de vastes desseins de domination et de conquête. Aussi pour alimenter son trésor, il conçut et poursuivit la politique essentiellement fiscale d'où résulta ce grand changement qui s'est opéré dans toute l'Égypte. La même préoccupation domina ses successeurs de telle sorte que

l'histoire de l'Égypte contemporaine est celle de ses finances.

§ I. — *Les finances égyptiennes et leur contrôle sous Méhémet-Ali.* — Après avoir anéanti les Mamelouks, affaibli le gouvernement ottoman et ébranlé les vieilles idées et les institutions traditionnelles, Méhémet-Ali entreprit l'œuvre de réorganisation fiscale qui l'entraîna à de si étranges excès.

Jusque-là la presque totalité des impôts restait entre les mains des *moullizims*, sortes de seigneurs, titulaires d'*illizams* ou fermes viagères et parfois même héréditaires de l'impôt foncier, et des titulaires de régies. Le 1/15 à peine de ce qui était réellement perçu, entrait dans le trésor. Les fermiers et les administrateurs n'employaient qu'une partie du surplus aux dépenses publiques.

Ce qui rendait la réforme plus ardue c'était le caractère viager qui avait été attribué aux *illizams*.

Le Pacha supprima ces derniers dont il dédommagea les moultizims tant au moyen d'une pension viagère, que par la jouissance, en usufruit net d'impôt, des terres dites *oussieh* dont la possession était attachée aux *illizams* pour en augmenter le profit.

Il révoqua les *moultizims* et les fonctionnaires ou fermiers qui jouaient le même rôle à l'égard des taxes indirectes, et supprima les exemptions dont certains biens jouissaient au détriment du trésor. En même temps un cadastre général était dressé. Le produit de

l'impôt en fut, en conséquence, considérablement augmenté (1).

En vue d'assurer l'exécution de la réforme financière Méhémet-Ali remania les circonscriptions administratives, en créa de nouvelles, établit des receveurs sans cependant renoncer au système des fermes fiscales.

Les autres sources de revenus restèrent intactes. Elles furent seulement dégagées et mises en communication directe avec le trésor.

Sous le régime des *iltizams* les *moullizims* payaient en numéraire le fermage de leurs concessions et se récupéraient ensuite sur les cultivateurs au fur et à mesure que ceux-ci avaient récolté.

Désormais le gouvernement dut recevoir les taxes en nature sous forme de produits agricoles. Pour arriver à faire écouler cette masse énorme, il dut en organiser l'exportation et la vente. Cette combinaison entraîna une main-mise complète des agents du vice-roi sur la majeure partie du territoire cultivé. Les cultures furent surveillées par des préposés, depuis les labours et les semailles jusqu'au transport des récoltes dans les magasins du vice-roi où les produits étaient vérifiés, pesés et évalués. Le solde revenant au fellah, déduction faite des avances et des impôts, lui était réglé par un mandat sur une caisse spéciale.

Méhémet-Ali ne s'en tint pas là ; il en vint à monopoliser non seulement les produits agricoles, mais égale-

(1) Mengin, *Histoire de Méhémet-Ali*, II, p. 340.

ment la production industrielle et à se réserver le droit d'en vendre les produits.

On a dit avec raison que ces entreprises ne donnèrent jamais que des pertes et que leur seul résultat fut de ruiner les petites industries indigènes.

Dans son histoire de Méhémet-Ali (parue en 1823) F. Mengin donne l'état des revenus et celui des dépenses publiques en 1821. Les recettes s'élèvent à 239.940 bourses (environ 50 millions de francs). Les dépenses s'élèvent à 189.417 bourses (La plus grosse est la solde pour les troupes, 100.000).

L'administration des finances sous Méhémet-Ali. — En dehors du domaine, les revenus de Méhémet-Ali étaient : les douanes, le revenu du sol, les produits du droit de battre monnaie, les redevances imposées aux Coptes ; les dépouilles des Mamelouks vaincus et exterminés ; enfin une lourde contribution sur les villages.

Les revenus du domaine, le produit des diverses taxes ou redevances fiscales étaient centralisés au trésor de la cour, placé sous la garde d'un moufettish (Inspecteur général). Ce haut fonctionnaire financier appartenait à l'entourage immédiat du Pacha. Il établit un contrôle local dans chaque province relevant directement de ce moufettish. A ce contrôle local s'ajoutait celui des agents du trésor, qui entreprenaient à certaines époques de l'année la vérification des comptes des percepteurs.

Il n'y avait point alors au sommet de l'administration des institutions distinctes ayant pour mission de

contrôler minutieusement les comptes de gestion. A cette époque, toutes les affaires publiques, qu'elles eussent trait à l'administration ou aux finances, se jugeaient à la Cour du Pacha, où siégeaient à côté du souverain les dignitaires les plus importants du pays.

C'est dans le conseil privé du Pacha que les comptes des finances sont vérifiés et arrêtés. C'est le vice-roi qui était l'arbitre suprême de ce contrôle. Il ne rendait compte à personne, surtout après les événements de 1840 qui ont séparé politiquement l'Egypte de l'empire ottoman. Méhémet-Ali aurait dû profiter de cette situation pour faire participer le nation aux affaires publiques, mais il l'exclue de l'administration du contrôle des finances.

En somme, la gestion des revenus fiscaux et domaniaux, à cette époque, est celle non d'un mandataire gérant les affaires de la nation, mais d'un propriétaire administrant son propre bien.

Cependant il faut rendre à Méhémet-Ali cette justice qu'il n'a pas grevé le trésor égyptien, malgré les grands travaux qu'il entreprit, le développement qu'il avait donné à son armée et à sa flotte, enfin malgré les guerres qu'il soutint contre ses augustes maîtres les sultans Mourad et Abd-el-Méguid, ses successeurs. Ibrahim et Abbas ne grevèrent pas non plus leur pays. Le système financier suivi était alors celui organisé par Méhémet-Ali.

§ II. — *Contrôle financier sous Said.* — L'histoire financière de l'Egypte ne commence en réalité qu'avec

Saïd Pacha, successeur d'Abbas 1^{er}. C'est à lui que revient le triste honneur d'avoir contracté le premier emprunt égyptien. Les impôts qu'il augmentait sans cesse ne suffirent bientôt plus à satisfaire ses caprices. Aucun ordre dans ses finances. Aucune comptabilité régulière n'existait à son époque. Il se laissait duper avec une insouciance enfantine qui prouvait bien qu'il n'avait aucune notion des finances.

Ses ministres le poussèrent peu à peu à contracter des avances en compte-courant dans quelques banques du Caire et d'Alexandrie et les avaient réglées au moyen d'obligations nominatives et non transmissibles. Bientôt ces avances des banques ne lui suffirent plus, le ministre des Finances créa des bons au porteur à échéances fixes et à intérêt élevé. Innovation dangereuse, puisque désormais les émissions échapperaient à tout contrôle et n'auraient d'autre limite que la confiance du public. D'ailleurs c'était pure folie de compter sur la sagesse d'un pouvoir personnel et absolu, lequel n'admettait aucun contrôle sur ses actes. Il se souciait peu de l'opinion publique, du moment que ses caprices étaient satisfaits. A bout de ressources, il n'hésita pas à mettre la main sur la caisse des orphelins et du dépôt des successions. Les 12.500.000 francs que ce coup d'audace lui rapporta eurent bientôt disparu. A ce moment, en 1862, il devait se rendre en Europe ; et il dut conclure un emprunt de 3.292.800 £ sterling (au taux de 7 0/0 émis à 82 1/2. Cet emprunt ne rapporta au trésor égyptien

que 2.500.000 £ sterling, d'où une perte sèche de 792.800 £ st.

Ce fut la première et la dernière opération financière de Saïd-Pacha ; il mourut peu après la réalisation de cet emprunt, le 18 janvier 1865. Certains auteurs ont écrit qu'à sa mort, il avait laissé une dette flottante, de L. E. 14.000.000, suivant les uns (1), de 567 millions de francs suivant les autres (2). On n'a pu vérifier l'exactitude de ces chiffres. Cependant il est certain qu'une dette flottante existait, du fait de la souscription par le vice-roi aux 176.000 actions du canal de Suez, souscription qui lui avait coûté L. E. 3 millions et demi, tout en constituant un actif sérieux dans le portefeuille du souverain.

Tel est le point de départ des relations financières de l'Égypte avec l'Europe.

Au point de vue du contrôle financier, Saïd-Pacha organisa à l'égard des comptables (percepteurs) un contrôle mobile et un contrôle permanent.

1^o Contrôle mobile.

Le contrôle mobile fut confié aux inspecteurs des finances lesquels se rendaient de temps à autre, dans les provinces en vue de vérifier la caisse et la comptabilité des agents de tous les services financiers.

2^o Contrôle permanent.

En même temps qu'il soumettait les comptables au

(1) R. G. Levy : *Revue des deux mondes* 1^{er} février 1899.

(2) Murat : *Le contrôle international sur les finances de l'Égypte, de la Grèce et de la Turquie*, p. 20.

contrôle mobile des inspecteurs des finances, le gouverneur du vice-roi réorganisait le contrôle permanent de leurs opérations.

Il institua un bureau de comptabilité dans chaque province dépendant directement du ministère des Finances en ce qui concernait la gestion financière de la province. Il tint des registres sur lesquels sont inscrites les entrées et les sorties des fonds dans la caisse confiée à des receveurs distincts des agents comptables. La caisse peut être recensée à tout moment et à l'insu du caissier par le chef du bureau de la comptabilité. De cette façon un caissier infidèle ne pouvait pas différer l'enregistrement dans ses écritures, des envois de fonds reçus des percepteurs.

Quant au contrôle des ordonnateurs, son organisation fut difficile à établir. Le souverain était l'ordonnateur suprême du pays. Il délégua ce pouvoir à son ministre des finances qui l'exerçait suivant ses caprices. Ses favoris sont assurés de toute impunité, tandis qu'à ses adversaires il leur applique toutes les rigueurs du pouvoir absolu.

C'est sur l'idée de budget que se fonde la théorie moderne du contrôle des finances. Or cette conception, étant absente de l'organisation financière des premières pachas d'Egypte, il ne pouvait y avoir à proprement parler, de contrôle sérieux. L'administration des revenus ne relevait que du contrôle du souverain.

§ III. — *Contrôle financier sous Ismail Pacha*

jusqu'en 1876. — Pendant le règne d'Ismail Pacha, l'administration intérieure de l'Égypte présente le tableau d'une autonomie à peu près absolue. Il concentre entre ses mains tous les pouvoirs, sans ingérence de la Sublime Porte et sans contrôle étranger jusqu'en 1876. Sa volonté fait loi. C'est à Ismail Pacha que le Sultan confère le titre de khédive. Des firmans successifs lui permettent de contracter des emprunts à l'étranger, d'augmenter le nombre des troupes sans limite et, enfin, de signer directement avec les Puissances étrangères tous traités d'ordre intérieur. Si bien qu'à la veille de l'intervention européenne, sauf le paiement du tribut et l'interdiction de conclure des traités politiques, le lien de sujétion envers la Sublime Porte est à peu près nominal.

Le Khédive se trouva donc investi d'un pouvoir absolu, sans limite ni contrôle. Moteur unique de l'action gouvernementale, il repoussa toute intervention réelle du pays dans le contrôle de ses actes. La direction des Finances ne releva que de sa volonté personnelle. Le régime du contrôle fut donc détestable. La plupart des administrations dotées d'un service spécial de trésorerie et de comptabilité échappaient à peu près complètement au contrôle gouvernemental. Et cependant le khédive Ismail était animé, disait-on, des intentions les plus droites, des aspirations les plus élevées. Finances, canaux, chemins de fer, instruction publique, marine, armée, tout fut abordé, amélioré, restauré. Aussi, à peine installé, s'empressa-t-il de pourvoir aux besoins les

plus urgents. Il liquida l'arriéré des appointements des employés et de la solde de l'armée, etc. Puis, afin de bien faire comprendre que l'ère des dilapidations était fermée, il préleva sur le budget une liste civile qu'il fixa lui-même à la somme de 60.000 bourses (un peu plus de 17.500.000 francs). Il est vrai que ces projets d'économie avaient été presque aussitôt abandonnés que conçus. Sans parler de ses caprices qui grandissaient démesurément, la fièvre des dépenses pour luxes et autres avait envahi son cerveau. Les sommes englouties furent considérables, surtout son domaine particulier qui avait englobé, en 1865, un cinquième environ des meilleures terres de la moyenne Egypte et du Delta. Tant et si bien que, vers le milieu de 1869, dix-huit mois à peine après l'avènement, le ministre des Finances s'aperçut que les caisses du Trésor étaient vides (1).

« Le branle était donné. Aux emprunts allaient
« succéder les emprunts sans discontinuer. De 1863
« à 1865, en deux saisons, l'Egypte avait exporté pour
« près d'un milliard de francs de coton. La prospérité
« était générale et l'argent abondant aux mains des
« fellahs. Ses revenus personnels s'étaient accrus
« considérablement. Et pourtant il fit appel aux
« emprunts. Celui de 1864 n'était pas encore versé
« que de nouveaux besoins d'argent se faisaient
« sentir. » Le Khédive s'adressa cette fois à l'impôt
et manifesta son intention de convoquer en assemblée
générale les principaux négociants et les grands pro-

(1) *Histoire financière de l'Egypte* (anonyme, Guillaumin, 1878).

priétaires indigènes, afin de leur soumettre la situation financière du pays, en leur laissant le soin de fixer et de répartir l'impôt.

Comme opération préparatoire, la révision du cadastre fut décidée. A l'exception des droits de douane, il n'existait pas d'impôts indirects. En conséquence, les cheikhs des principaux villages, réunis par le gouvernement au chef-lieu du district, nommèrent des délégués qui furent chargés de fournir au Moudir (préfet) de la province le cadastre des terres placées sous leur juridiction. Seulement, le vice-roi se réserva, pour cette fois, le droit de fixer lui-même l'augmentation d'impôts qu'il jugerait nécessaire pour parer aux besoins du Trésor.

L'année 1864 avait été, on le voit, bien remplie. Quatre emprunts d'un total de près de £ 9.000.000, sans compter les bons des villages. Le 25 novembre 1867, se tint en grand apparat, au Caire, la Chambre des délégués. Le vice-roi lut un petit discours auquel les délégués répondirent quelque trois semaines après, par une adresse dont la première partie fut exclusivement consacrée à la glorification de l'hérédité directe. La manifestation était bien un peu de commande, pourtant plus d'un s'y laissa prendre, et il n'y eut pas que les journalistes gagés pour célébrer le couronnement de l'édifice constitutionnel élevé par le vice-roi (1).

L'année suivante, le budget se soldait par un excédent : rien que 516.884 bourses (près de 65.000.000 de

(1) *Histoire financière de l'Egypte* (anonyme, Guillaumin, 1878).

francs) sur un total de recettes de 1.458.111 bourses, c'est-à-dire plus du tiers. Cependant le bruit court que le vice-roi est en pourparlers avec des maisons d'Europe, en vue d'un nouvel emprunt de £ 11.000.000.

En sus de cet état de choses, les délégués réclamèrent des explications sur la gêne du Trésor et la nécessité d'un emprunt. Le ministre des Finances et celui de l'Intérieur se chargèrent de les fournir devant une commission nommée *ad hoc* par l'assemblée. Du rapport de cette commission, il résulta que la dette du gouvernement s'élevait à £ 22.000.000, dont 14.500.000 imputables à Saïd Pacha, 4.000.000 payées à la Compagnie du Canal de Suez pour l'indemnité et pour le rachat du canal d'eau douce et 3.500.000 à la charge de l'administration régnante.

Le Sultan s'émut aussi de ces emprunts répétés ; car, à côté de ces engagements officiels et publics, une dette flottante déjà considérable et que l'on évalue à plus de £. 18.000.000, prenait naissance, résultant en partie d'emprunts à courts termes. Aussi le Sultan adresse-t-il au Khédive des remontrances dans un firman (1869), motivé presque entièrement par la situation financière de l'Egypte ; il y fait entendre des paroles fort sages que l'avenir devait se charger de justifier :

« La question financière étant un point vital pour
« tous les pays, si la quotité des impôts est supérieure
« aux moyens des contribuables ou si les produits de
« ces impôts, au lieu d'être affectés aux besoins réels
« du pays, sont absorbés par des dépenses infruc-

« tueuses, on s'expose incontestablement à des pertes
« et à des dangers incalculables... Les emprunts à
« l'étranger engageant pour de longues années les
« revenus du pays, je ne saurais admettre que, sans
« que tous les détails des raisons qui peuvent y faire
« recourir n'aient été soumis à mon Gouvernement
« impérial et sans que mon autorisation n'ait été
« préalablement obtenue, des sommes prélevées sur
« les revenus de l'Egypte soient affectées au service
« d'un emprunt. »

Le Khédive avait dû, en effet, donner successive-
ment en gage les revenus de plusieurs provinces, des
douanes, des chemins de fer, des salines et le produit
de plusieurs impôts.

A la suite du firman précité et pour mettre fin aux
dilapidations des deniers publics par les comptables
et les ordonnateurs, le khédive Ismaïl songea à forti-
fier le contrôle supérieur des finances par la centrali-
sation des services du Trésor. C'était là une demi-
mesure qui ne profita guère au relèvement des fi-
nances. Du moment où le ressort moteur du contrôle
était aux mains du souverain omnipotent et irres-
ponsable, toutes les précautions devenaient illusoires.
« Tout le mal, et mal il y avait, venait du naturel
« même du Khédive et des enivrements du pouvoir
« absolu dont il se trouvait investi. » Il n'y avait qu'un
moyen de relever le contrôle de son impuissance ; en
confier l'exercice aux représentants de la nation,
donner aux assemblées des délégués la suprématie
financière. Il ne se souvient de ces assemblées qu'aux

heures de misère et d'anarchie, lorsque le Khédive ruiné par la prodigalité de la Cour, se débat contre les embarras d'une situation financière inextricable. C'est pourquoi il convoqua, au Caire, l'Assemblée des délégués, le 28 janvier 1869, pour venir en aide au Trésor. Jamais la situation financière n'avait été plus lamentable. Dans le discours que S. A. prononça à l'ouverture, fut exposée la situation qui était complètement erronée. Il déclarait effrontément que les dettes contractées par Saïd Pacha, s'élevaient à £. 22.000.000 et que la dette égyptienne a été, depuis lors réduite à £. 17.000.000 environ, alors que le rapport officiel des délégués, publié le 2 juin 1868, portait à £. 14.500.000 seulement le montant des dettes laissées par Saïd Pacha. Quant à la réduction de la dette au chiffre de £. 17.000.000, l'affirmation était grotesque. Rien qu'en additionnant le principal des emprunts 1862, 1864, 1866 et 1868, dû au 1^{er} janvier 1869, on arrivait à £. 22.797.977 et rien de la dette flottante non plus que de la Daïra n'était compté. Or, la dette flottante n'était, en aucun cas, inférieure à £. 7.000.000. La dette générale s'élevait donc à £. 30.000.000 au lieu de 17.000.000.

Mais que devenait, avec ces données, le budget de prévisions de l'année 1868-1869, sinon un document vain et menteur? Rien que la répartition de la dette flottante sur deux exercices, en troublait l'économie au point de changer en un déficit de £. 1.868.872, l'excédent de plus de £. 2.500.000 que le ministre des Finances avait fait miroiter aux yeux des créanciers.

C'est ce qu'indique le tableau suivant (1) :

<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
7.290.555 chiffres officiels.....	4.700.130
serv. du renouvellement..	953.297
1/2 des £ 7.000.000 de dette flottante.....	3.500.000
1.868.872 déficit	
£ 9.159.427	£ 9.159.427

L'Assemblée se sépara le 25 avril sans avoir ni élaboré ni publié le budget. Le ministre des Finances, à force d'intrigues, de menace ou de prière, parvint à arracher aux délégués de nouveaux subsides. On citait entre autres impôts, un droit de capitation sur les bêtes de somme et de labour (bœufs, buffles, chevaux, vaches, chameaux et baudets).

Depuis lors, le désordre des finances s'accroît. Ni probité, ni contrôle dans le maniement des deniers publics. Le Khédive et ses courtisans épuisent le Trésor par leurs prodigalités sans mesure. Dans les hautes régions administratives comme aux plus humbles degrés de la hiérarchie se développent toutes les formes de la corruption financière, le péculet et les soustractions de recettes, les mandats frauduleux et le trafic sur les deniers du Trésor.

L'Assemblée des délégués eut à cœur de porter la lumière dans cette situation obscure. Elle demanda au ministre un état détaillé des recettes, des dépenses

(1) *Situation financière de l'Égypte* (anonyme, Guillaumin, 1878).

et des emprunts du pays depuis 1862. Elle n'eut aucune satisfaction à ce sujet. Néanmoins le ministre des Finances présenta aux délégués réunis un exposé du budget du 11 avril 1869 au 10 avril 1870 qui se soldait, d'après lui, par un excédent de £ 1.496.834.

Recettes.....	7.542.975
Dépenses.....	6.046.141
Excédent	1.496.834

Seulement, si le service des emprunts y était compris, on n'y trouvait, par contre, aucune trace de la dette flottante, ce qui rendait l'excédent illusoire. Puisque le Khédive fut forcé de conclure, en 1870, un emprunt de £ 7.142.000 au cours désastreux de 75. C'est alors qu'apparut (1871) la célèbre loi de la Moukalah : combinaison qui avait pour but de racheter la totalité de la dette égyptienne en invitant les contribuables à payer une somme égale à six années de leurs contributions ; moyennant quoi ils devaient être dégrevés à perpétuité de la moitié de leurs impôts, cette moitié calculée sur ce qu'ils payaient alors à l'Etat.

Le plus intéressant dans cette loi est l'institution d'un conseil des finances chargé de dresser, à l'aide des budgets spéciaux que lui fournissent les diverses administrations, un budget général qui est soumis à l'Assemblée des délégués, et qui ne devient exécutoire qu'après la haute sanction de S. A. le Khédive (art. 33).

L'article 37 de la même loi établit une commission chargée d'encaisser les versements, et de recevoir les bons et les reconnaissances qui seront présentés au paiement. Les sommes encaissées (art. 40 et suivants) seront déposées dans une caisse spéciale confiée à la garde de deux caissiers spéciaux, et affectées exclusivement à l'extinction de la dette, en commençant par les bons. Le rachat des divers emprunts viendra ensuite, dans l'ordre que la commission jugera utile d'adopter.

.
Ainsi donc tout était arrangé, réglementé, prévu pour améliorer, comme le disait le décret lancé à cette occasion par le Khédive, « la situation financière de l'Etat, tout en augmentant le bien-être et la prospérité générale, et en assurant la marche du pays dans la voie du progrès. »

Malheureusement, le tempérament changeant et trop orgueilleux du Khédive ne lui permettait de souffrir un contrôle quelconque sur ses actes. Aussi la dite réforme fut abandonnée et on revint aux anciens errements.

Dans la même année, et deux mois après la promulgation de la dite loi, deux émissions d'un total de £ 2.500.000 venaient apprendre au public le cas qu'il devait faire des décisions de S. A.

En janvier, mars et juin 1872, autres opérations dont une seule de £ 5.000.000.

Enfin acculé à l'abîme, le Khédive songea de nouveau à l'Assemblée des délégués pour venir à son aide.

Elle fut convoquée en mars 1873 et consacra quelques semaines à écouter les communications du délégué de S. A. La lecture du rapport ne provoqua que des observations approbatives, toujours grâce aux intrigues de la Cour.

Les premières séances de l'Assemblée avaient été employées à la lecture du budget (exercice du 10 septembre 1873 au 10 septembre 1874) et à la nomination d'une commission chargée d'en faire la vérification. La besogne ne dura guère, ce fut l'affaire de 4 jours, pour tout contrôler. Après quoi la session fut close *ipso facto*.

Comment qualifier les agissements d'un gouvernement qui se moquait aussi ouvertement de la bonne foi du public ?

Quelques mois après, le bruit courait que le Khédive se proposait de faire un grand emprunt...

... dans le but de consolider d'une manière définitive toute sa dette flottante.

Il obtint d'abord du Sultani, en 1872, un firman l'autorisant à emprunter toutes les sommes nécessaires, sans avoir à lui demander d'autorisation spéciale, firman confirmé par celui de 1873. Et, fort de cette autorisation illimitée, Ismaïl Pacha emprunta, au nom du gouvernement égyptien, la somme énorme de 32 millions de livres sterling. Bien que l'émission, en eût été faite à Paris, Londres, Alexandrie, Amsterdam, Bruxelles, Anvers, Genève, Constantinople, au cours de 84 1/2, une faible part en fut souscrite et le gouvernement dut bientôt céder à forfait la seconde

moitié de l'emprunt, au prix de £ 65 effectives pour chaque cent livres sterling nominales. Au mois de novembre 1874, le 7 0/0 égyptien tombait à 54, à la suite des mauvaises nouvelles reçues de Constantinople ; dépêches défavorables de la frontière austro-ottomane ; et surtout le discours de M. Disraeli trahissant de graves appréhensions sur les conséquences de la catastrophe financière de la Turquie : tout concourait à déprimer les cours en Egypte, manque d'affaires absolu et cours nominaux. Le public n'en avait plus confiance. C'est alors que le Khédive négocia, moyennant 100 millions de francs, la vente à l'Angleterre des 176.000 actions qui représentaient la part de l'Egypte dans le canal de Suez (chaque action, payée alors 575 francs, vaut, aujourd'hui, environ 4.500 francs). Mais cette ressource considérable ne suffit pas à parer aux difficultés. Le Trésor n'était pas en mesure de payer l'échéance du 1^{er} décembre. Aussi, vers le 10 novembre, le Khédive sollicitait du gouvernement anglais l'envoi d'employés supérieurs de la trésorerie pour contrôler ses services financiers. Telle fut l'origine de la mission de M. Cave.

Le 16 décembre, M. Cave, accompagné d'un personnel emprunté à la fois à la chancellerie de l'Echiquier et au Foreign Office, débarquait à Alexandrie et repartait immédiatement pour le Caire. Quelques mois plus tard, il publiait un rapport qui exposait la vraie situation (1). Suivant ses calculs, la Dette

(1) *Parlementary Reports, Egypte*, n° 7 (1876).

Egyptienne, y compris les emprunts des Daïras, s'élevait au total de £ st. 55.322.671 auquel il convenait d'ajouter une dette flottante de £ st. 21.243.000. M. Todd, dont le travail a été résumé dans l'*Annuaire statistique de l'Egypte*, relève le total des emprunts à £ st. 68.497.160 et assigne aux diverses dettes qu'il énumère, des taux d'intérêt et d'amortissement assez différents de ceux qu'indique M. Cave. En outre, ajoute l'*Annuaire*, la dette flottante de l'Etat et des Daïras s'élevait à £. 23.000.000.

Là-dessus, l'emprunteur n'avait guère perçu, semble-t-il, plus de 45.000.000 de livres. Cela faisait tout de même beaucoup d'argent et l'on peut se demander à quoi furent dépensés tant de millions. Tout d'abord à rembourser des emprunts à court terme qui, émis et renouvelés aux conditions les plus usuraires, et constamment grossis d'intérêts arriérés avaient fini par constituer une dette flottante peut-être trois ou quatre fois supérieure à ce que les créanciers avaient originairement versé, puis à payer les prodigalités du Khédive, enfin à contribuer sous diverses formes, sans que l'Egypte en ait profité aucunement, pour 16.075.119 livres dans le creusement du canal de Suez.

D'un bilan dressé par M. Cave, dans son fameux rapport sur la situation financière, publié en 1876, résulte que, de 1864 à 1875 les revenus publics perçus forment un total de 94.281.401 £ ; somme qui équivaut à trois millions près celle qui fut consacrée pendant la même période aux services administratifs, aux travaux publics, à diverses dépenses plus ou moins

justifiées et au tribut ; de telle sorte que, observe M. Cave, « au regard de l'énorme dette publique on peut mettre seulement le canal de Suez auquel il a été consacré 16 millions et dont l'Egypte n'a pas profité, tant s'en faut, la totalité du produit des emprunts et de la dette flottante ayant été consacrée, déduction faite de ces 16 millions, au paiement des intérêts de l'amortissement. »

Tous ces chiffres étaient évidemment en disproportion et avec la population de l'Egypte, alors de 6 millions d'habitants, et avec les ressources uniquement agricoles du pays. Si encore ces emprunts avaient servi à en améliorer l'état économique par des travaux publics, à créer un outillage industriel ou développer la richesse foncière et constituer ainsi pour l'avenir de nouvelles sources de revenus, il ne faudrait pas les regretter ; mais loin de transformer le pays comme ils eussent pu le faire, ces capitaux, dont une faible partie seulement fut consacrée à des travaux utiles, furent engloutis dans des constructions de palais, dans les fêtes et des achats stériles, magnificences de toute sorte à l'occasion desquelles on doit à la vérité de reconnaître, que la prodigalité du Khédivé fut largement exploitée (1).

Dans l'impossibilité de faire face à ses engagements au commencement de 1876 et contraint de proroger le paiement des bons de la dette, le Khédivé crut sortir des embarras financiers au milieu desquels il se débattait, en rassurant ses créanciers par la création de la

(1) H. Lamba. *Droit public administratif de l'Egypte* (1909).

Caisse de la Dette publique. Cette institution, égyptienne au début, avait pour mission de recevoir les fonds nécessaires au service des intérêts et de l'amortissement, et de les destiner exclusivement à cet objet.

L'institution de la Caisse comportait, comme complément, l'unification des diverses dettes de l'Etat en une dette générale ; un décret du 7 mai 1876 la réalisa : la dette ainsi unifiée s'éleva à £ st. 91 millions. Enfin, par décret du 18 novembre de la même année, il établissait sur les finances égyptiennes le contrôle étranger.

CHAPITRE II

Intervention européenne

Ces divers décrets contenaient de considérables limitations aux droits souverains de l'Egypte en matière financière. La Caisse de la Dette publique créée et qui devait exister jusqu'à l'exécution de la Dette était, non seulement un organe représentatif des intérêts collectifs des créanciers, mais elle était pourvue d'attributions administratives, spécialement en ce qui concernait les revenus affectés à la Dette ; ceux-ci échappaient à l'action gouvernementale.

§ I. — *Institution d'un condominium.* — Enfin, le décret du 18 mai 1876, d'une portée beaucoup plus générale, mettait l'ensemble des finances sous le contrôle étranger. Deux contrôleurs généraux, un Anglais et un Français, devaient être nommés pour intervenir directement dans l'ensemble de l'administration des finances et surveiller tous faits de l'Etat à cet égard. En acceptant le contrôle officiel des finances de l'Egypte par la France et l'Angleterre, le Kédive Ismail, par le décret du 18 novembre 1876, avait introduit dans l'organisation administrative un système tout nouveau ; deux fonctionnaires européens prenaient désormais la direction des services financiers, l'un (l'anglais)

comme contrôleur de la comptabilité et l'autre (le français) comme contrôleur des recettes ; ils devaient ensemble préparer le budget. Tous les agents de perception étaient sous leurs ordres et le rôle des contributions (wird) ne devait être mis en recouvrement qu'après avoir été revêtu du visa du contrôleur.

Le contrôleur général des recettes était spécialement chargé de s'assurer que tous les impôts autorisés étaient recouvrés, qu'ils étaient seuls perçus, et que le produit en était versé à qui de droit.

Le contrôleur général de la dette et de la comptabilité devait remplir les fonctions de conseiller près le ministère des Finances, contrôler la comptabilité générale du trésor et des caisses de l'Etat, et viser les assignations et mandats délivrés par les ordonnateurs de dépenses.

Par ces décrets le Khédivé abdiquait la plus grande partie de son contrôle absolu ; il remettait en réalité à des Etats étrangers le soin de gérer les finances égyptiennes.

Pourtant deux reproches pouvaient être faits à cette organisation :

a) Ce n'était pas une organisation internationale, résultant de traités conclus avec les diverses puissances et, partant le gouvernement égyptien pouvait toujours modifier par décret ce qu'il avait établi par décret ;

b) Certaines dettes se trouvaient sacrifiées à d'autres et les créanciers dont les droits étaient méconnus s'empressèrent de réclamer.

Enfin, dans la réalité, le gouvernement ne se soucia pas de se soumettre à toutes ces restrictions de ses droits. Il en résulta qu'il fut très souvent actionné devant les tribunaux mixtes (créés en 1876) et qu'il ne s'opposa d'une façon permanente à l'exécution des sentences rendues contre lui ; le barreau d'Alexandrie, puis la cour d'appel, enfin les gouvernements européens protestèrent contre cette manière d'agir et le khédivé dut faire de nouvelles concessions, amené peu à peu à cette réglementation internationale des finances égyptiennes qu'il avait repoussée au début.

§ II. — *Institution d'une commission internationale d'enquête.* — L'exécution des décrets de 1876 paraissait en effet, de plus en plus difficile, les recettes de l'Etat restant fort au-dessous du chiffre qui avait été prévu alors. Aussi, le 27 janvier 1878, le khédivé établit-il une commission d'enquête pour établir les causes des moins-values dans les recettes et, en définitive, opérer une nouvelle réduction des droits des créanciers. Les commissaires de la Dette, que le Khédivé voulait faire entrer comme membres dans cette commission, et les puissances étrangères demandèrent que cette commission fût chargée d'examiner non seulement les recettes, mais aussi les dépenses de l'Etat ; après beaucoup de difficultés, le Khédivé y consentit par décret du 30 mars 1878.

Il fut décidé que cette commission se chargerait :

1^o De vérifier tous les déficits dans toutes les branches des revenus ;

2^o De relever tous les abus qui pouvaient exister dans l'application des lois relatives à l'assiette et à la perception des impôts et d'étudier les moyens d'y porter remède ;

3^o De constater le montant des revenus certains sur lesquels le gouvernement pouvait compter.

Les ministres et les fonctionnaires devaient comparaître devant la commission et lui fournir tous les renseignements qu'elle leur demanderait, afin de préparer sur les objets de ses recherches, des projets de lois qu'elle soumettrait au gouvernement.

Cette commission déposa, en août 1878, son rapport qui est une étude approfondie et très remarquable de l'état politique, fiscal et économique de l'Egypte.

Il proposait un grand nombre de réformes dont les principales avaient trait à l'impôt : il signalait, 1^o l'arbitraire absolu qui présidait à sa répartition ; 2^o la nécessité impérieuse qu'aucun impôt ne fût mis en recouvrement si ce n'est en vertu d'une loi publiée dans un recueil officiel ; 3^o il demandait des garanties à l'exercice du pouvoir législatif sur cette matière, notamment que les lois d'impôt fussent appliquées à tous les habitants d'Egypte sans distinction de nationalité ; 4^o il réclamait l'organisation d'une comptabilité budgétaire et d'une juridiction indépendante pour les réclamations des indigènes en matière de contributions. Enfin la commission supérieure d'enquête concluait ainsi :

« S'il est un fait qui ressort avec une évidence incontestable de toutes nos investigations, c'est qu'en

« matière financière, l'autorité du chef du gouverne-
« ment est absolue. Il existe bien, il est vrai, une
« Chambre des notables et un conseil privé, mais,
« si on était disposé à croire que ces deux institu-
« tions limitent dans quelque mesure que ce soit, le
« pouvoir du Khédive, il suffirait de jeter les yeux
« sur les décrets qui les organisent et définissent leurs
« attributions, pour comprendre que leur interven-
« tion dans les affaires financières n'est qu'une pure
« et vaine formalité. La loi n'est autre chose que l'ex-
« pression de la volonté du chef de l'Etat. Peu im-
« porte que cette volonté se manifeste par un docu-
« ment écrit ou par un ordre verbal. Elle est toujours
« obéie. Pour apprécier équitablement une si cons-
« tante soumission, il ne faut pas perdre de vue de
« quel respect est entourée l'autorité du Souverain,
« et quelles justes craintes elle inspire à tout un peuple
« qui ne se sent, à aucun degré, protégé contre les abus
« possibles du pouvoir le plus absolu.

« Nous avons pu constater nous-mêmes, qu'aux
« yeux d'un fonctionnaire indigène, il n'est pas de
« considération qui puisse prévaloir contre un ordre
« émanant du chef de l'Etat.

« Ce régime politique est essentiellement conforme
« aux traditions et aux mœurs du pays, dans cette
« conformité même il a trouvé sa raison d'être, et on
« peut y voir également, dans une certaine mesure
« sa justification : mais il doit se modifier en même
« temps que s'affaiblissent ces traditions, et que ce

« mœurs se modifient sous l'influence de plus en plus
« active des notions économiques et des principes
« d'administration qu'a introduits en Egypte l'élé-
« ment européen.

« Ce mouvement a été puissamment secondé par
« S. A. elle-même, quand Elle a fait appel aux capi-
« taux européens, et quand Elle a pris l'initiative de
« la réforme judiciaire.

« Ceux qui ont prêté à S. A. leur concours pécu-
« niaire, sur la foi des garanties qui leur étaient pro-
« mises, sont en droit de demander que ces garanties
« cessent d'être inefficaces, c'est-à-dire qu'à l'arbi-
« traire actuel, on substitue des règles précises.

« Cet arbitraire n'est pas moins incompatible avec
« l'institution des tribunaux mixtes et avec le pou-
« voir qui leur est attribué, d'apprécier les atteintes
« portées à des droits acquis par des actes d'adminis-
« tration.

« Mais le régime dont la réforme s'impose n'a pas
« laissé que d'avoir au point de vue de la situation
« financière du pays, des conséquences désastreuses,
« et il s'agit aujourd'hui de chercher les ressources
« nécessaires, pour liquider cette situation. Avant d'e
« songer à imposer aux contribuables des charges
« nouvelles, ou à demander aux créanciers de sacri-
« fier une partie des droits qu'ils tiennent de contrats
« ou de décrets, il est de toute équité que le Chef de
« l'Etat, seul responsable, puisque rien ne limitait
« l'exercice de son autorité, contribue jusqu'à con

« currence de sa fortune, à combler le déficit qu'a
« produit l'usage qui a été fait de cette autorité. »

Pour se conformer aux vues de la commission, le Khédive institue un conseil des ministres par rescrit du 28 août 1878, avec lequel il déclarait vouloir gouverner à l'avenir. C'était déclarer qu'il ne promulguerait plus une loi qu'après avoir reçu l'assentiment de la majorité du conseil ; seulement le Khédive restait toujours libre de changer de conseil des ministres. Il faisait alors entrer dans le ministère Nubar Pacha, deux étrangers : Wilson aux finances et Blignières aux travaux publics, en leur conférant un droit de veto sur toute mesure qu'ils désapprouveraient (1).

Le 8 avril 1879, la commission supérieure remettait au Khédive son rapport sur la situation financière, rapport qui débutait en déclarant que... « On ne pour-
« ra commencer à poser les bases d'un meilleur état
« de choses que le jour où le gouvernement recon-
« naîtra qu'il est dans un état de déconfiture... Quel-
« que regrettable, disait-il, que puisse être cette dé-
« claration, nous croyons devoir la faire, car elle est
« tôt ou tard, sous une forme ou sous une autre, iné-
« vitable. Quelque soit l'effet immédiat de sa recon-
« naissance, le résultat ultérieur ne peut pas ne pas
« être avantageux aux véritables intérêts de toutes
« les personnes qui ont un intérêt réel et permanent
« dans les affaires financières de l'Égypte. »

De ce rapport il résulte que, bien qu'une caisse de la Dette ait été créée en 1876, les finances de l'Égypte.

(1) *Lettre du Khédive*, 5 mars 1879, *Doc diplomatiques*, 1880, p. 166.

ne sont pas brillantes. Comment, en effet, pourrait s'exercer le contrôle des commissaires; comment la caisse qui sert de trésor à l'Etat peut-elle savoir exactement ce qu'elle a touché, alors qu'il n'existe en Egypte aucune comptabilité, et que le budget qui passe entre les mains des commissaires est ou mal établi, ou dissimulé sous le nom de dépenses publiques, de dépenses personnelles du Khédive, ou de dépenses qu'il ne veut pas faire figurer au budget. L'année 1877 a donné un déficit de £ 1.382.000, pour l'année 1878 il est de £ 3.440.000, augmentant ainsi chaque année du simple au double.

La commission déclare donc insuffisants les revenus du gouvernement et trace son règlement financier en se basant sur les trois principes suivants : 1^o aucun sacrifice ne devait être demandé aux créanciers avant que tout sacrifice raisonnable n'ait été fait par le débiteur même ; 2^o la méthode à suivre pour partager les sacrifices entre les diverses classes de créanciers devait se rapprocher de celle qui serait adoptée dans le cas d'un particulier qui ferait faillite ; 3^o l'arrangement à intervenir devrait être obligatoire pour tous les intéressés et sanctionné par les tribunaux de la Réforme.

Enfin le rapport concluait en déclarant formellement que le gouvernement égyptien était en état de déconfiture depuis le 6 avril 1876, jour où le Khédive avait suspendu le paiement des bons et assignations et en avait réduit les intérêts.

En sus des conclusions de ce rapport, le Khédive

réunit l'assemblée des Notables, prévue par la loi de 1866 pour la mettre en opposition par un contre-projet financier, avec les propositions de ce règlement. L'assemblée, à l'instigation du Khédivé, déclarait que l'Egypte n'était pas en déconfiture. S'appuyant alors sur une adresse (un projet financier qui lui était présenté, disait-il, par la Nation, le Khédivé promulgua une loi (22 avril 1879), qui réglait les dettes du gouvernement sur des bases qui portaient atteinte aux droits des créanciers.

Nous n'entreprendrons pas la critique détaillée du projet de règlement précité appelé Plan national.

Il nous suffira de justifier l'attitude prise à son égard par les commissaires de la Dette, en faisant une analyse sommaire des atteintes que ses dispositions principales portaient aux droits acquis. Les tribunaux de la Réforme avaient reconnu aux décrets de 1876 la valeur d'un contrat civil. Le contrat existant ne pouvant être valablement modifié que moyennant le consentement direct des créanciers ou, vu les circonstances exceptionnelles, par l'intervention d'une loi obligatoire pour tous les intéressés.

Le gouvernement tranchait d'autorité cette question de légalité. Sans l'assentiment des créanciers, ni le concours des Puissances, l'intérêt de la Dette unifiée était réduit de 6 0/0 à 5 0/0 jusqu'en 1885 et de 7 0/0 à 6 0/0 à partir de 1886.

L'amortissement par rachat, ajourné depuis le 1^{er} novembre 1878 se trouvait définitivement supprimé, et celui du 1^{er} mai 1879 reporté au 1^{er} juin avec impu-

tation sur les revenus afférents au coupon du 1^{er} novembre suivant.

Arbitraires dans leur essence (Plan national, décret du 22 avril), ils livraient les créanciers à la discrétion du débiteur, en préparant leur ruine complète, et prétendaient fonder l'équilibre des finances sur des bases illusoires.

La commission de la Dette commença par protester contre l'application du Plan national. Par une délibération du 19 avril, s'appuyant sur les décrets 1876, elle réclama le paiement intégral de l'amortissement du 1^{er} novembre 1878 et l'échéance du 1^{er} mai 1879.

Puis elle prit le parti de déférer le décret du 22 avril 1879 aux tribunaux, demandant qu'il fût déclaré nul et non avenu, en tant qu'il lésait les droits acquis des créanciers...

Enfin les membres de la commission supérieure d'enquête démissionnèrent ; les Puissances protestèrent, et la France et l'Angleterre exigèrent la déposition du Khédive (26 juin 1879).

§ III. — *Le contrôle des finances sous Tewfik Pacha.*

— Son fils Tewfik Pacha qui lui succéda, moins orgueilleux que son père, se décida à subir l'intervention des puissances, bien mieux, il la sollicita. C'est ainsi qu'en juillet 1879 il rétablit le contrôle anglo-français supprimé par Ismaïl et demanda la réunion d'une commission d'enquête dans le genre de celle qui avait fonctionné dans les dernières années du règne d'Ismaïl. Il l'institua par un décret du 31 mars 1880, dé-

cret approuvé par les puissances, lesquelles s'engagent à accepter, comme obligatoire et sans appel, la décision qui sera rendue par la commission en ce qui concerne les obligations et dettes de l'Etat égyptien, celles des daïras Sanieh et Kassah.

Cette commission devait préparer un projet de loi réglant définitivement les rapports du gouvernement égyptien et des daïras avec les créanciers, elle devait pour cela prendre pour base les conclusions de la commission supérieure d'enquête, elle devait en outre déterminer les ressources qui pourraient servir à désintéresser les créanciers des diverses dettes. La France et l'Angleterre devaient désigner deux commissaires et les autres puissances chacune un seulement.

Des travaux de cette commission sortit la loi de liquidation (17 juillet 1880) qui forma la base du droit financier de l'Egypte, jusqu'à l'accord franco-anglais de 1904. Cette loi traçait une démarcation absolue entre le passé et l'avenir, déterminait dans quelles conditions devaient être réglées toutes les dettes antérieures au 31 décembre 1879, arrêtait le montant et le taux de l'intérêt des dettes consolidées, leur affectait certains revenus et posait des règles dont on ne devait plus se départir. Elle imposa au gouvernement égyptien une limitation absolue dans ses dépenses par ce fait qu'un « budget normal » fixé internationalement est établi pour les dépenses administratives, budget qui ne peut être dépassé par le gouvernement égyptien. Ce budget fixé par l'art. 16 de la loi de liquidation à 4,897.888 L. Eg. a été portée plus tard en 1885

à 5.237.000 L. Eg. Toutefois il a été reconnu qu'en certains cas, le gouvernement égyptien pourrait dépasser ce budget normal.

Enfin cette loi supprima définitivement la Moukabalah, car il était impossible d'admettre qu'un souverain renonce à tout jamais au droit de fixer l'impôt sur une partie considérable du territoire (1). Elle créa des ressources spéciales pour assurer le paiement des réclamations contre le gouvernement ; réduisit à 4 0/0 l'intérêt des obligations de la dette unifiée ; mais dans un juste sentiment de responsabilité, en même temps qu'elle imposait ce sacrifice aux créanciers, elle en imposait un autre au débiteur, en faisant rentrer dans le domaine de l'Etat les propriétés, terres et palais, acquis par le souverain à titre personnel. Puis pour prévenir toute réclamation ultérieure de nature à créer à l'état financier ainsi restauré de nouveaux embarras, elle édicta (art. 86) la forclusion des actions pour droits acquis contre le gouvernement antérieurement au 1^{er} janvier 1880. C'est ainsi que par la liquidation du passé cette loi créait au gouvernement une situation financière nouvelle.

En un mot, par la loi de liquidation, l'Egypte était mise en tutelle, son gouvernement ne pouvait ni réduire les impôts affectés, ni contracter d'emprunt sans l'autorisation de la caisse de la dette et il ne pouvait dépenser librement, pour les besoins de son administration, que la somme qui lui était

(1) H. Lamba. *Droit public administratif de l'Egypte*, 1909.

attribuée par les puissances sur les recettes de l'Etat, sauf dans certains cas déterminés.

Le Khédive Tewfik avait rétabli le contrôle anglo-français qui eut pour instruments M. de Blignières et sir Baring (plus tard lors Cromer).

Cette période intermédiaire, appelée Condominium, dura jusqu'à la révolte d'Arabi-Pacha en 1882. L'occupation militaire anglaise y mit fin.

Etat des finances au début du règne de Tewfik Pacha.

— Il était réservé à Tewfik Pacha de réparer les maux de la guerre civile et de restaurer les finances de l'Etat. Peut-être eût-il échoué dans cette difficile entreprise, s'il n'avait été secondé par la caisse de la dette publique.

Son règne s'ouvrait en effet, sous les auspices les plus sombres. Les caisses publiques étaient vides. Poussées au désespoir par le despotisme du règne précédent, les populations rurales refusaient le paiement de l'impôt. La réforme la plus urgente était de mettre un ordre plus clair dans les écritures et de modifier le cadastre précédemment établi.

Essai d'organisation du contrôle financier par l'assemblée des notables. — Quelque pressante qu'elle fût, la révision des formes de la comptabilité n'était que le prélude d'une réforme générale affectant l'ensemble de l'organisation financière du pays.

Le Khédive, sur les instances d'un parti qui s'appelait à cette époque le parti nationaliste, essaya de faire

appel aux élus de la nation pour le contrôle. Le vœu du pays était donc de réunir les notables de l’Egypte pour les consulter sur les besoins des provinces, leur exposer les défauts de l’administration et réaliser, avec le concours de leur expérience, les réformes nécessaires.

Convoquée au Caire le 25 décembre 1881, l’assemblée des notables comprenait 75 représentants. Dans son discours d’ouverture, le Khédive fait appel à sa prudence et à sa modération pour la gestion des affaires du pays. Le langage élevé du chef de l’Etat, plein de foi dans l’avenir, offrait aux délégués de la nation une collaboration inconnue des règnes antérieurs. C’était là dans l’histoire du gouvernement de l’Egypte une concession considérable aux idées modernes :

« La Chambre des délégués, dit le Khédive, sera
« dévouée au bien ; elle se consacrera toute entière à
« l’étude des intérêts généraux du pays ; elle devra
« tenir compte des obligations qui résultent de la loi
« de liquidation, comme aussi de tous les autres engagements internationaux ; elle ne se départira jamais
« mais d’une sage modération particulièrement nécessaire dans une période de transformation civilisatrice et de progrès, et nous serons ensemble étroitement unis pour accomplir les réformes utiles. »

Les délégués s’appliquèrent consciencieusement à déposséder le Khédive de son omnipotence et à organiser le contrôle direct des représentants de la nation.

Impuissant à endiguer le mouvement, le Khédive dut s’incliner. Il signa, le 7 février 1882, un décret qui consacrait la victoire de la Chambre sur son auto-

rité et celle de ses ministres. A la place de leur responsabilité devant lui, il accorda une constitution qui proclamait leur responsabilité solidaire devant la Chambre ; c'était la Chambre qui votait *le budget*, *contrôlait les fonctionnaires et délenait* la suprématie en matière législative et *financière*.

C'était donc la Chambre qui réellement gouvernait et votait le budget, ayant ainsi le dernier mot en matière financière.

Les événements politiques et insurrectionnels qui suivirent, engendrèrent la méfiance contre l'efficacité d'un rouage trop libéralement conçu et cette constitution qui fut à peine appliquée, disparut après la chute d'Arabi pour être remplacée l'année suivante par la loi organique de 1883 qui rendait au khédivé non seulement le pouvoir exécutif affaibli, mais le pouvoir législatif tout entier, pour ne laisser aux délégués qu'un pouvoir consultatif.

Le contrôle législatif des finances étant supprimé, c'est à la caisse de la dette qu'était confié le soin de contrôler les finances égyptiennes en vertu de la loi de liquidation.

Par les perfectionnements qu'elle introduisit dans les états annuels de prévision, la caisse eut le mérite d'introduire dans les finances les principes modernes d'une bonne gestion. C'est grâce à son contrôle qu'on voit apparaître annuellement des tableaux circonstanciés des ressources et des dépenses.

Le budget de 1880 contraste vivement par sa clarté

et l'ampleur de ses développements avec les informes aperçus financiers des règnes précédents.

Les résultats financiers de cet exercice s'y trouvent distribués en deux rubriques générales : la recette et la dépense.

Le chapitre des recettes énumère séparément, dans des paragraphes distincts les produits des impôts et autres. De même la section des dépenses constate, l'une après l'autre, les charges relatives à la maison du Khédivé ainsi qu'à tous les départements ministériels. Ce développement des recettes et des dépenses est suivi d'un résumé récapitulatif, faisant ressortir le total de la recette à £ st..... 8.561.622 et celui de la dépense administrative à

£ st.....	4.323.030
-----------	-----------

L'excédent soit..... £ st... 4.238.592
reste à la disposition de la caisse de la dette pour le paiement des intérêts de la dette égyptienne.

On voit par ce trop rapide aperçu que, sous le contrôle de la caisse le budget se solde pour un excédent de recettes.

A force de prudence, d'ordre et d'économie, la caisse réussit à consolider cette situation satisfaisante, inconnue des époques antérieures.

En livrant pour la première fois à la publicité les comptes-rendus des finances, le souverain inaugurerait donc une ère nouvelle et rompait avec une tradition séculaire. Il est certain que la publication du compte-rendu de 1880 eut sur la marche des idées une action

incalculable. C'était un appel indirect à la nation, une reconnaissance implicite de son droit de contrôle supérieur. Les effets de 1881 et la constitution de 1882 l'ont bien confirmé.

Coup d'œil général. — Il est temps de jeter un regard d'ensemble sur le système de contrôle financier dont je viens de décrire la lente formation.

Aujourd'hui, dans les pays constitutionnels et même en Egypte sauf certaines restrictions, les deux termes du contrôle des finances publiques sont le budget et la loi des comptes : le budget qui prévoit les faits à venir, la loi et des comptes, qui en constate l'accomplissement.

Les états de prévision — Et d'abord on ne dressait point de budget, au sens moderne de ce mot. Les anciens règnes ne connurent jamais que des apparences de budget, pouvant donner parfois l'illusion de la réalité, mais au demeurant des simulacres, rien de plus.

Sans doute, les khédives d'Egypte soucieux de l'équilibre de leurs finances cherchaient à se rendre compte de l'étendue des revenus du pays et à mesurer leurs dépenses sur les recettes. On a vu, sous Ismaïl Pacha, le ministre des Finances établir, à des intervalles plus ou moins rapprochés, les vagues aperçus de recettes et de dépenses.

Le compte-rendu de 1880, qui était un état de prévisions, offre le type le plus achevé des budgets.

Ce document est d'une lecture facile, la division en est méthodique.

Et cependant, malgré le prestige de sa forme, le compte-rendu de 1880 ne mérite pas le nom de budget. La plupart des qualités constitutives du budget lui font défaut. Il suffit de dire qu'il est dépourvu de force obligatoire.

La théorie du budget moderne n'avait point cours sous les anciens régimes. Même après l'établissement de la Caisse de la Dette, les états de prévisions qui règlent la marche des exercices financiers n'ont nullement force de loi. Le Khédive était libre de modifier, à son gré, au cours de l'année, le plan financier que son ministre avait tracé. Après 1880 le pouvoir du gouvernement s'est trouvé limité par l'immixtion de la caisse de la dette dans la gestion des deniers publics.

La règle de l'universalité n'existait pas sous les anciens régimes. A chaque instant la compensation des recettes et des dépenses venait briser les grandes lignes de l'état des prévisions et rompre son unité. Cette méthode défectueuse était la conséquence de la règle très ancienne qui affectait spécialement telle ou telle branche des revenus publics au paiement d'une recette déterminée.

Incohérence de la comptabilité. — Sans l'appui d'une bonne comptabilité, les prévisions les plus sages et les mieux ordonnées ne sont qu'un simulacre trompeur. Sous l'ancien régime, on ne trouvait ni unité de méthodes, ni centralisation des résultats.

Chacun des grands services financiers avait son autonomie, son organisation et ses formes de comptabilité propres. La défectuosité de la comptabilité, et la confusion qui régnait dans les écritures ne permettaient guère à l'administration de conduire à bonne fin un travail de contrôle sérieux.

Bilan du système. — Le contrôle financier de l'ancien régime laisse indemnes les ordonnateurs des dépenses publiques. Il n'est pas rare à cette époque de voir l'intrigue et le favoritisme s'employer au profit des ordonnateurs infidèles et réussir à les soustraire aux sévérités des règlements. D'autre part, ce contrôle était illusoire à l'égard des comptables, puisqu'il était fait par des incapables et des gens sans aveu. La situation financière du pays à la veille de l'occupation anglaise était désespérée. La dette publique montait à 90.000.000 £. (2.272.500.000 fr.)

Les principaux vices des pratiques jusque-là suivies étaient l'imprévoyance, le désordre et l'arbitraire. Aucune notion de l'exercice financier d'où « impossibilité de savoir quelles sont les recettes et les dépenses qui doivent se rattacher au budget d'une année et quelles sont celles qui concernent une année antérieure ou postérieure ». (1)

Des recettes importantes, telles que la taxe d'exonération du service militaire et le produit des ventes de terrains, alimentaient des caisses spéciales qui en faisaient emploi sans en rendre compte au ministère

(1) *Rapport de la Commission supérieure d'enquête*, p. 15.

des Finances. « Chaque fois, observe la commission d'enquête, qu'on veut connaître qu'elles ont été, durant un temps donné, les opérations d'une certaine nature, soit le produit d'un impôt ou les dépenses d'un service pendant une année, il faut examiner toutes les opérations longuement décrites dans un compte, puis discerner et relever une à une celles qui concernent cet impôt ou ce service. « On n'obtient alors qu'un résultat approximatif et qui varie suivant la personne chargée de la recherche. »

Nulle coordination dans les ordonnancements, les règlements et le contrôle. Le ministère des Finances ignorait le plus souvent comment les autres ministères et les administrations provinciales disposaient de leurs ressources et les utilisaient au paiement de leurs dépenses. Il s'y trouvent deux bureaux : celui des « Recettes » chargé de la comptabilité des recettes et celui de la « Comptabilité » dans les attributions duquel rentraient à la fois les recettes et les dépenses. Ces services parallèles tenaient des états différents « qui ne concordaient que très rarement ».

Ce qui aggravait la confusion était l'incertitude des règles suivant lesquelles étaient fixées, assises et réparties les taxes trop nombreuses, souvent bizarres, vexatoires, voir iniques. Nul ne pouvait dire en vertu de quel texte étaient levés des impôts parfois injustifiables qui tantôt pesaient d'un poids inégal sur les contribuables et tantôt entraînaient des frais de perception supérieurs à leur rendements. « Le cheikh (maire) exécute les ordres du moudir (préfet) et le

moudre ceux de l'inspecteur général qui lui-même agit par ordre supérieur. Cet ordre « supérieur » c'est la loi (1). En matière financière l'autorité du Khédive est absolue (2). L'impôt foncier était perçu au moyen d'un cadastre insuffisant. Son taux variait à l'infini. La distinction, aussi ancienne que la conquête arabe, entre terres tributaires (kharadji) et décimales (ouchouri) maintenait entre les contribuables une inégalité fiscale d'autant plus choquante que les terres favorisées appartenaient pour la plupart à la classe dirigeante. Celle des daïras khédiviales, qui occupaient près du cinquième du territoire, n'acquittaient aucun impôt et certains riches propriétaires jouissaient de la même exemption. Pareilles critiques pouvaient être adressées à l'impôt de la propriété bâtie que ne supportaient pas les étrangers. (3)

De ce qui précède on peut donc affirmer que l'inefficacité du contrôle ne tient pas seulement à un vice d'organisation, mais qu'elle relève d'une cause plus profonde et plus générale. L'absolutisme khédivial, la confusion de tous les pouvoirs entre les mains d'un souverain irresponsable, voilà l'obstacle infranchissable qui arrête le contrôle et l'empêche d'atteindre le but.

La première des conditions organiques du contrôle est son indépendance vis-à-vis de l'autorité dont il

(1) *Rapport de la commission d'enquête*, p. 21.

(2) *Idem*, p. 91.

(3) P. Arminjon, *Situation économique financière de l'Égypte*, p. 483.

scrute les actes. Or, sous le règne des Khédives d'Egypte cette autonomie du contrôle n'existait pas et ne pouvait d'ailleurs logiquement se concevoir. En face du Khédivé, maître absolu de ses sujets et propriétaire de leurs biens, ne se place aucun contre-poids modérateur.

En dernière analyse, c'est le Khédivé qui se contrôle lui-même ; c'est lui qui règle l'emploi des deniers du trésor, sans avoir à en rendre compte à personne. Telle est la théorie du contrôle sous une monarchie absolue.

Il est vrai qu'une première tentative de réforme avait été faite par le décret du 11 mai 1876 portant institution d'un conseil suprême du trésor divisé en trois sections chargées respectivement de l'inspection générale des revenus et des caisses de l'Etat, de la surveillance des recettes et des dépenses, et du jugement des comptes. Elle resta à l'état de projet comme tant d'autres idées conçues par Ismaïl Pacha quand il luttait désespérément pour échapper à la suspension de paiement. Le contrôle anglo-français fut, un peu plus tard, mieux inspiré lorsqu'il confia à sir Gerald Fitzgerald, fonctionnaire du gouvernement des Indes, la tâche d'établir le système de comptabilité publique qui n'a cessé d'être en vigueur depuis lors et qui, on peut le soutenir sans exagération, a été le principal instrument de la régénération financière du pays. (1)

§ IV. — *Période de réforme.* — **Caractères des budgets à partir de l'occupation anglaise.** — Le régime

(1) P. Arminjon. *Situation économique et financière de l'Egypte*, p. 484.

budgetaire de l’Egypte contemporaine a son principe fondamental dans les maximes énoncées dans le rapport de la commission supérieure d’enquête. Pour la première fois, le budget de 1889 fut précédé d’un exposé de la situation financière du pays. Il comprenait tous les revenus et toutes les dépenses de l’Etat, en y rattachant même les fonds spéciaux servant à payer le tribut à la Turquie.

Il a été décidé que le compte des recettes et des dépenses de chaque année ne serait clos que le 30 avril de l’année suivante : la période d’exécution des services d’un budget aura ainsi une durée de 16 mois. La durée de l’exercice est aussi courte que possible. Ainsi les recouvrements des impôts de 1880 effectués avant le 30 avril 1881, seront portés en recette au budget de 1880.

Les recouvrements de l’espèce effectués après le 30 avril 1881 seront portés en recette au budget de 1881.

Les dépenses effectuées antérieurement au 30 avril 1881 en vertu de crédits ouverts au budget de 1880, soit par la loi des finances, soit par des autorisations spéciales accordées dans le courant de 1880, seront imputées au compte du budget de 1880.

Rompant avec les anciennes traditions, le gouvernement fit apparaître, pour la première fois, dans ses tableaux budgétaires, le produit brut des impôts et le montant de leurs frais de perception.

En faisant ainsi disparaître de la comptabilité cette pratique de la « spécialisation », la commission supérieure d’enquête donnait déjà une très appréciable

satisfaction aux principes de la publicité et de l'universalité budgétaires. En même temps, elle portait un coup sensible au prestige et à l'autonomie des Régies financières.

Le développement successif du gouvernement libéral sous l'égide de l'Angleterre, fit pénétrer peu à peu dans la pratique budgétaire un autre principe, non moins essentiel, celui de la spécialité législative des crédits.

Budget en partie double. — Cette première forme du budget fut, en 1882, remplacée par la subdivision du budget général en deux budgets distincts : 1^o le budget des ressources affectées à la dette consolidée ; 2^o le budget des ressources sans affectation spéciale.

Le premier comprenait au chapitre des recettes, les contributions et revenus perçus dans le moudiriehs de Béhéra, Gharbieh, Menoufieh et Siout ; les produits de l'administration des chemins de fer, télégraphes, port d'Alexandrie, douanes, en un mot, tous les revenus affectés par la loi de liquidation au service de la Dette, soit L. E. 4.377.225.

Au chapitre des dépenses figuraient :

Le service de la dette privilégiée L. Eg.	1.159.212
Le service de la dette unifiée L. Eg....	2.223.927
Les dépenses administratives des provinces et administratives affectées..	713.961

Total L. Eg..... 4.097.100

Le second budget était fait de tous impôts des provinces non affectées et de toutes les recettes et revenus libres de l'Etat, à l'aide de ces ressources le gouvernement devait payer le tribut de Constantinople, faire face à toutes les dépenses d'administration des divers ministères et à ses engagements généraux. Ce budget était arrêté à la somme de L. Eg. 4.369.331 pour les revenus et à L. Eg. 4.366.868 pour les dépenses.

Comme on le voit, le souci de sa dette amenait l'Egypte à lui consacrer un budget distinct, aussi important que son budget propre, puisque la moitié des recettes de l'Egypte, de son territoire, de ses administrations, lui était affectée par la loi de liquidation (1)

Budget extraordinaire. — A côté de ce budget qualifié ordinaire, on voit naître, en 1881, un budget extraordinaire qui comprenait certains excédents budgétaires pouvant être affectés à des dépenses administratives. Il subsista jusqu'en 1883. Mais à cette époque, intervint un décret déterminant la manière de régler l'exercice financier et décidant que le montant des économies et celui des excédents de revenus, soient reportés simplement au budget de l'exercice suivant. Il supprima donc le budget extraordinaire. Désormais le budget ordinaire de l'Etat doit comprendre, dit-il, toutes les prévisions de dépenses et indiquer les voies et moyens qui doivent y faire face (Décret du 27 juin 1883).

(1) H. Lamba, *Droit public et administratif de l'Egypte*, p. 440.

Sur ces entrefaites apparaissait la loi organique du 1^{er} mai 1883, qui ordonnait la communication du budget au Conseil législatif qu'elle instituait.

Le budget de l'année 1884 et des années antérieures se solda par un déficit évalué à L. Eg. 2.657.000 ; et le déficit de l'année 1885 à L. Eg. 1.200.000. Pour y parer autant que pour faire face au paiement des indemnités d'Alexandrie, à des travaux d'irrigation, etc., les puissances consentirent l'emprunt garanti de £ 9.000.000 et décidèrent que les dépenses administratives du pays seraient élevées à L. Eg. 5.237.000 à imputer sur les revenus non affectés du budget. A la suite de la Convention de Londres, le budget de 1885 devint donc le premier budget normal de l'Egypte. Depuis lors il repose sur des bases qui ne varieront plus. Sous l'empire de cette loi, il fut régulièrement promulgué chaque année, les chiffres purent se trouver modifiés par les opérations de la conversion, en 1890 ; par l'augmentation des dépenses et des revenus ; par l'abolition de certains impôts, etc.

Mouvement des budgets depuis 1885. — Nous avons donné déjà les résultats généraux des budgets de 1880 à 1885. Pour compléter cet historique, il nous paraît à propos de tracer ici à grands traits, le mouvement des recettes et des dépenses de l'Etat, à partir de 1885, jusqu'à ce jour.

Ce bref aperçu se lie intimement à notre sujet. Après avoir établi les fondements économiques et historiques du contrôle des finances, il est bon de vérifier

par les faits la légitimité de cette institution. Or, à ce point de vue, quelle démonstration plus saisissante que l'examen comparatif des budgets de notre temps ! Mettre en lumière la progression continue des dépenses de l'Etat, n'est-ce pas, pour le contrôle la plus directe et la plus concluante des justifications ?

Voici donc la situation des budgets depuis 1885 :

Exercice	Recettes ordinaires	Dépenses ordinaires	
1885	9.637.173	10.334.844	
1886	9.574.393	10.066.416	
1887	9.616.358	9.268.529	
1888	9.661.436	9.714.351	
1889	9.718.958	9.500.531	
1890	10.236.612	9.589.773	
1891	10.539.460	9.606.598	
1892	10.297.312	9.551.598	
1893	10.241.866	9.554.986	
1894	10.161.318	9.469.536	
1895	10.431.265	9.428.597	
1896	10.693.577	9.604.627	
1897	11.092.564	9.709.144	
1898	11.131.980	9.800.033	
1899	11.200.303	9.929.442	
1900	11.447.095	9.895.224	
1901	11.943.924	9.923.546	
1902	11.933.064	10.040.128	
1903	12.248.108	10.261.938	
1904	13.690.560	10.588.473	Dépenses Spéciales
1905	14.813.346	11.608.416	456.406

Exercice	Recettes ordinaires	Dépenses ordinaires	Dépenses spéciales
1906	15.337.294	12.393.107	768.756
1907	16.367.818	13.230.923	1.049.490
1908	15.521.775	13.650.124	758.020
1909	15.402.872	13.568.428	673.174
1910 prévisions	15.350.000	14.088.000	1.062.000
1911 —	15.500.000	14.275.000	725.000

Cette statistique très sobre en apparence montre le progrès très sensible de la situation financière du pays. L'honneur de ces beaux résultats revient à ceux qui ont collaboré à cette œuvre de régénérescence. Une mention spécial doit être décernée à la Caisse de la dette publique et au conseiller financier anglais. Ces progrès n'ont pu être réalisés que grâce à l'autorité incontestée dont était armé ce dernier.

Voici comment lord Milner décrit le rôle du Conseiller financier (1)

« Le conseiller financier est la pierre angulaire de notre influence sur toute l'administration égyptienne. Ses fonctions n'ont été définies que par degrés et le plus souvent d'une manière négative, mais il acquit rapidement un pouvoir très large, pratiquement reconnu par tous. Dès le début, il fut admis qu'il n'était pas un agent d'exécution et que pourtant tous les agents d'exécution devaient lui fournir tous les renseignements qu'il pourrait désirer. Il siégea au Conseil des ministres avec voie consultative et à ce point de

(1) *England in Egypte*, p. 86, Lord Milner fut quelques années le secrétaire aux finances de l'Egypte.

vue il hérita d'un droit qui appartenait aux précédents contrôleurs. Un peu plus tard, l'occasion se présenta de savoir quel degré d'attention devait être prêté à ses recommandations. C'est alors que le gouvernement britannique décida que « nulle décision financière ne serait prise sans le consentement du conseiller financier » et cette interprétation ne fut ensuite plus jamais contestée par le gouvernement égyptien. Il en résulta que, comme les actes les plus importants de la vie gouvernementale et administrative impliquent quelque question financière, la position d'un homme qui dispose d'un veto dans toute question de finance ressemble beaucoup à celle du tribun du peuple dans l'ancienne Rome et un homme qui peut opposer son veto à toute décision est le maître de la situation. Lorsque l'homme qui est maître de la situation en vertu de ses fonctions, se trouve en outre être citoyen de l'Etat qui occupe militairement le pays où il l'exerce, il est inutile d'insister sur l'immensité de ses pouvoirs. »

Grâce donc à ce solide appui, les efforts des réformateurs aboutirent. La première réforme introduite par Sir G. Fitzgerald consistait dans la centralisation au ministère des Finances des comptes de la plupart des administrations. Il combina ensuite un système général de comptabilité et de contrôle. Les traits les plus saillants de ce système sont des passages d'écriture opérés le jour même où les opérations ont été effectuées, des états de recettes et de dépenses tenus jour par jour, centralisés et vérifiés. Cette réforme eut pour effet

principal, la possibilité d'exercer un contrôle sérieux. Désormais aucune somme ne peut être déboursée que conformément au budget ou du moins à un crédit supplémentaire ouvert avec l'autorisation du comité des Finances et du conseil des ministres.

Une seconde réforme fut accomplie la même année, celle de la perception des impôts. Auparavant la nomination des percepteurs (sarafs) appartenait entièrement aux autorités provinciales et le ministère des Finances n'entretenait aucun rapport avec eux. Ils furent désormais nommés et payés par lui. Les percepteurs reçurent des feuilles et des registres destinés à remplacer les écritures trop compliquées qui semblaient avoir été imaginées pour dérouter le contrôle. Celui-ci s'effectue depuis lors au moment où les sommes perçues sont versées à la Moudirieh (préfecture). L'institution d'un corps d'inspecteurs acheva d'assurer le fonctionnement de la machine fiscale. (1)

Ces changements entraînèrent la suppression des derniers restes de la perception des impôts en nature. Il fut déjà remplacé en Basse-Egypte en 1850 par le paiement en espèces. Il subsistait dans la Haute-Egypte. Aussi par une décision du conseil des ministres du 17 juin 1884, le gouvernement supprima tous les magasins de dépôt encore ouverts en Haute-Egypte et où s'accumulaient la part de récoltes prélevée par le fisc.

On fixa les échéances légales de l'impôt. Si on ne

(1) E. Vincent, *Report on the financial administration of Egypte*, 1884 p. 11-14.

voulait plus que les petits cultivateurs fussent contraints d'emprunter à un taux usuraire ou de vendre à vil prix, leurs récoltes sur pied, il était de toute nécessité de faire coïncider les échéances de l'impôt avec l'époque des récoltes, c'est l'idée qui a inspiré le décret du 25 février 1880, préparé par la commission de l'impôt foncier.

Enfin la Caisse de la Dette, pour étendre son contrôle à toutes les administrations publiques, organisa un corps d'inspecteurs. Ces inspecteurs, qui font dans les provinces de fréquentes tournées, vérifient en son nom les caisses, les comptables et lui rendent compte de la marche des services.

Pour ce qui est des taxes vexatoires qui ne profitaient nullement au trésor public, déjà les représentants du condominium les ayant jugées nuisibles en demandèrent leur abolition. C'est ce que démontre l'exposé des motifs du décret du 17 janvier 1880 : « Un grand nombre de taxes ne supportent pas l'examen, les unes parce que leur mauvaise assiette et leur pire perception sont en contradiction flagrante avec les principes d'équité qu'a proclamés le gouvernement; les autres parce que, tout en étant vexatoires pour les contribuables, tout en entravant le progrès du commerce et de l'industrie, elles ne produisaient que des sommes qui ne suffisent pas, le plus souvent à couvrir les frais qu'occasionne leur perception.

« L'impôt personnel établi par le décret du 19 décembre 1875, et dont la répartition est confiée aux cheikhs des villages frappe d'un double droit le contri-

buable qui est déjà le plus soumis à l'impôt professionnel et confond dans la même égalité inique les plus riches et les plus pauvres.

« L'impôt professionnel auquel ne sont pas soumis seulement ceux des contribuables qui exercent une industrie, frappe tous ceux qui ne peuvent justifier d'un revenu foncier, ou mieux, montrer un titre de propriété foncière. Le droit de marque sur les ouvrages industriels perçu à raison de 5 0/0 sur la valeur de ces ouvrages, en venant surcharger l'artisan déjà grevé par l'impôt professionnel, arrête l'essor de la petite industrie et, comme les étrangers ne l'acquittent pas, il met les indigènes hors d'état de soutenir la concurrence des Européens. La même observation s'applique aux droits de criée, de pesage et de vente sur les bijoux. Les droits sur les presses à huile frappent une industrie déjà gravement atteinte par l'importation croissante des pétroles. Dans les villages, les habitations, dont la valeur n'atteint souvent pas une livre égyptienne sont frappées d'une taxe de 1 à 5 piastres, perçue à titre de droit de voirie. Et pourtant, dans ces mêmes villages, les dépenses de voirie sont presque nulles. Aussi la perception de ce droit, quand les villageois ne se refusent pas absolument à l'acquitter, subit-elle des arriérés considérables. Quant aux autres taxes visées par le projet de décret ci-joint (patente des changeurs, stationnement sur la voie publique, droit sur les ventes de bestiaux, droit d'enregistrement des requêtes et cautions pour l'expédition des marchandises d'un centre à l'autre en Egypte ;

certificats de pesage, courtage sur les achats et ventes, taxe d'abattoirs, droits sur les fours à pois chiches, droit annuel sur l'élevage des moutons et chèvres, etc, etc., leurs produits, déduction faite des frais de perception qu'elles entraînent, ne figurent au budget que pour des sommes insignifiantes).

Cette dernière remarque s'appliquait fort bien au produit total de ces taxes, toutes d'une perception onéreuse autant que difficile, et qui semblaient avoir été imaginées surtout pour gêner le travail du contribuable.

Dès qu'il le put, le gouvernement supprima les taxes bizarres et réduisit de 40 0/0 le prix du sel, monopole d'Etat qui fut aboli en 1906. Il supprima la corvée déjà adoucie en 1883 et 1886 et qui donnait lieu à des abus. Malgré ces dégrèvements, les budgets se soldèrent depuis 1888 par de très gros excédents.

En 1892, suppression de l'impôt des patentes et en 1902 de celui des octrois, en 1900 et 1901 des péages exigibles des bateaux, ou passage des écluses et des ponts (1). On évalue ces dégrèvements à plus de 3 millions de livres (soit environ 75.780.000 fr.).

Une dernière institution financière fut créée par le décret du 27 juillet 1885, en vue de doter le pays d'un fonds de roulement nécessaire en prévision d'une insuffisance momentanée des recettes ou des dépenses extraordinaires. Cette institution est l'origine du fonds de réserve.

(1) Voir le tableau des dégrèvements de 1859 à 1907 dans un essai sur le *Renchérissement de la vie matérielle en Egypte*, par Artin Pacha pp. 63-65.

Le décret précité règle l'emploi que le gouvernement égyptien peut faire de ses revenus. D'après ses termes, les dépenses annuelles « autorisées » concernant les services administratifs étaient limitées à une somme déterminée, sauf celles concernant les chemins de fer qui devaient atteindre 45 0/0 des recettes brutes. A la suite d'arrangements postérieurs qui durent être approuvés par les puissances, cette somme a été portée de L. Eg. 5.237.000 en 1885 à L. Eg. 6.300.000 en 1904.

L'excédent des recettes au delà de la somme requise annuellement pour le service de la dette et des dépenses établies comme il a été dit plus haut, était partagé entre le gouvernement et la commission de la dette.

En d'autres termes, si le gouvernement égyptien voulait dépasser de L. Eg. 50 les dépenses autorisées, il devait percevoir pour L. Eg. 100 d'impôts.

Au début la part de la caisse dans les excédents était affectée à l'amortissement de la dette; mais, en 1888, un fonds de réserve fut créé au crédit duquel cette part devait être versée jusqu'à ce que le fonds eût atteint L. Eg. 2.000.000, l'amortissement de la dette devait être repris à ce moment. Avec l'autorisation de la caisse, des crédits pour dépenses extraordinaires pouvaient être accordés sur le fonds de réserve. De plus, il devait servir aussi 1^o à parfaire les sommes nécessaires au service des emprunts; et 2^o à combler le déficit du budget dans la limite des dépenses. On appelait ce fonds de réserve « général » pour le distinguer du fonds de réserve dit « spécial » qui était

à la libre disposition du gouvernement égyptien. En 1890, un troisième fonds de réserve fut constitué avec les économies qui devaient résulter de la conversion des dettes privilégiées, Daïra Sanieh et domaniale.

Le gouvernement tirait un avantage considérable de cette combinaison. Les revenus affectés, déjà trop importants pour le service de la dette, allaient se trouver déchargés des frais d'amortissement, tant que le fonds de réserve général n'aurait pas atteint son maximum ; ils devaient donc présenter de fortes disponibilités. Par contre, le budget du gouvernement se soldait toujours par des déficits ; en conséquence, le fonds de réserve devait d'abord alimenter le budget administratif, et le mettre ainsi définitivement à l'abri des déficits. Puis s'il restait encore à ce fonds des sommes disponibles, le gouvernement espérait que les commissaires permettraient de les employer aux grands travaux d'utilité publique nécessaires à l'Egypte.

Contrôle de la caisse de la dette. — Quant à la commission de la dette, son influence était augmentée par ce fait que toutes les entreprises considérables du gouvernement allaient tomber sous son contrôle. Celui-ci n'arrivait que difficilement à couvrir avec ses ressources, les dépenses administratives ordinaires ; toutes les fois où il aurait en vue une œuvre de quelque importance, exigeant une forte dépense, il lui faudrait la soumettre aux commissaires et obtenir d'eux l'autorisation de prélever sur le fonds de réserve les som-

mes nécessaires ; en dernière analyse ils devenaient ainsi les arbitres des destinées du pays.

Non seulement la Caisse de la Dette reçoit les fonds des administrations dont les revenus sont affectés au service des intérêts, à l'amortissement de la dette, mais elle s'immisce dans la gestion des finances. Pour cela, outre qu'elle a reçu communication du budget, il faut son autorisation pour le modifier (art. 22 de la loi de liquidation), les comptables supérieurs des quatre provinces affectées devront fournir des relevés mensuels à la commission de la dette. Ces relevés devront constater les droits de l'année courante, les arriérés des années antérieures, enfin l'état détaillé des recettes possibles pour la caisse. Ces fonctionnaires devront verser ces sommes, aussitôt reçues, à la caisse de la dette qui, à cet égard, « est considérée comme une caisse spéciale du trésor ». Les autres administrations, douanes, chemins de fer, postes et télégraphes, port d'Alexandrie, devront faire de même. Les administrateurs de ces différentes provinces ou administrations ont d'ailleurs une lourde responsabilité personnelle. L'art. 31 de la loi de liquidations déclare qu'ils ne seront libérés que par les quittances de la commission de la dette.

Ainsi donc le gouvernement égyptien avait, à ses côtés, un contrôle collectif et international, capable de l'empêcher à revenir aux prodigalités et aux folles dépenses qui avaient marqué le règne d'Ismaïl, s'il avait eu la tentation de le faire.

La situation des finances égyptiennes allait d'ail-

leurs bientôt se modifier. En 1890, le gouvernement khédivial contracte un emprunt en vue de convertir sa dette et d'alléger ainsi le poids des intérêts qu'il paye. Puis commence pour le pays, la période de prospérité matérielle. La sécurité étant définitivement établie, la fertilité du sol égyptien peut donner tous ses résultats. Les capitaux européens affluent sur le marché permettant d'entreprendre les travaux nécessaires au développement économique du pays.

Les finances de l'Etat profitent, bien entendu, de la richesse générale de la nation qui suit une progression ascendante. Les recettes du gouvernement s'augmentent d'année en année et son attitude vis-à-vis de ses créanciers change en même temps. Il avait dû donner beaucoup de garanties en faveur des créanciers pendant la période de crise ; mais sa situation devenant très prospère il cherche à rompre les liens qui entravent sa liberté d'action. Parmi les prérogatives aliénées une des plus embarrassantes est la gestion de ce fonds de réserve général. Tous les grands travaux publics sont à la merci de la caisse de la dette. Comme je l'ai dit plus haut, les fonds de réserve ont rapidement prospéré. Lord Cromer dans son rapport de 1902 nous apprend que telle est leur situation :

Fonds de réserve général.....	2.931.000	L. Eg.
Fonds de réserve spécial.....	1.678.000	—
Economies de conversation....	4.991.000	—

En 1904 le conseiller financier donne desdits fonds les chiffres suivants :

Fonds des économies.....	6.000.000c	L. Eg.
Fonds de réserve général	2.500.000	—
Fonds de réserve spécial.....	1.650.000	—
	10.150.000	—
Fonds de roulement de la caisse		
de la dette à la fin de 1904. . .	1.254.000	—
	11.404.000	—

Ces résultats sont énormes si l'on songe que chaque année la caisse de la dette verse en outre aux mains du gouvernement une bonne part des excédents de recettes des provinces affectées, dans le cas où les revenus des provinces et administrations non affectées n'étaient pas suffisants pour acquitter les dépenses autorisées.

D'autre part, était maintenue la disposition de la loi de liquidation obligeant le ministre des Finances à remettre à la commission les sommes nécessaires au service de la dette, si les revenus affectés étaient insuffisants.

Les deux budgets étaient donc solidaires. Les excédents de chacun d'eux devaient avant tout servir à solder les déficits de l'autre. C'est le système de déversoir entre les deux budgets ; celui de la commission se soldant par des excédents et celui du gouvernement par des déficits, tout le bénéfice de la communication établie entre eux allait être pour ce dernier .(1)

(1, G. Blanchard *Extrait de la Revue de Science et de législation financières* (1905).

Le gouvernement trouvait gênante l'obligation de demander à la commission de la dette les sommes qui lui étaient nécessaires pour ses dépenses extraordinaires. Aussi devait-il profiter de la première occasion qui lui serait offerte de secouer ce jouget il y est arrivé par l'accord franco-anglais ; le décret khédivial du 28 novembre, rendu « avec l'assentiment des puissances signataires de la Convention de Londres » indique les résultats obtenus et fixe pour l'avenir les rapports de l'Egypte et des porteurs de sa dette.

C'est ce nouvel état de choses que nous allons étudier au point de vue de sa répercussion sur le contrôle des finances égyptiennes.

DEUXIÈME PARTIE

SYSTÈME ACTUEL DU CONTRÔLE FINANCIER ÉGYPTIEN

CHAPITRE I

La loi des comptes en Egypte

§ I. — *Traits généraux. — Influence de l'absolutisme.* — Le contrôle de l'Égypte est celui d'une monarchie absolue. Cette institution ne saurait, dès lors, avoir le caractère fondamental qui la distingue dans un Etat parlementaire. Sous un régime d'absolutisme, où le souverain absorbe tous les pouvoirs, il ne peut être question d'associer les délégués du pays à la politique financière du gouvernement.

Le principe moderne du libre vote du budget et du contrôle des comptes par les représentants de la nation n'a pu, malgré sa force d'expansion, s'implanter en Égypte. Le budget ne connaît d'autre régulateur que l'autorité du souverain doublée de celle du conseiller financier anglais. Tout se passe dans la sphère d'action du gouvernement personnel. Le Khédive,

assisté de ses ministres et de son conseiller financier, est seul compétent pour élaborer les prévisions et arrêter les résultats de chaque exercice financier.

Ainsi donc, le contrôle subit les conséquences de cette unité de direction : il est purement administratif.

Les budgets égyptiens n'ont d'autre garantie que la sagesse et la clairvoyance du conseiller financier. C'est là le point faible du système. L'arbitraire d'un conseiller financier expose les finances publiques à de redoutables aventures. Mais, parfois aussi, le despotisme a ses avantages. Grâce au despotisme des conseillers financiers anglais en Egypte, jusqu'en 1904 seulement, les finances du pays ont été restaurées.

Une première qualité du système égyptien est l'extrême brièveté de l'intervalle qui s'écoule entre la préparation du budget et son exécution. Alors qu'en France, cette période est habituellement de 15 mois, elle ne dure, en Egypte, que trois mois environ.

C'est ordinairement le 1^{er} octobre que les administrations communiquent leur budget aux ministères dont elles relèvent et de là au ministère des Finances. Ce ministère centralise toutes ces prévisions en un budget général, qui comprend toutes les recettes et toutes les dépenses de l'exercice, classées par titres, sous-titres, chapitres, sous-chapitres et articles. On sait que cette organisation méthodique est de création récente puisque le premier budget égyptien régulier date de 1880 ; il n'y avait antérieurement que des états isolés, relatifs à chaque administration mais

sans connexité entre eux et sans corrélation dans les dates des exercices ; chaque administration dressait son budget comme bon lui semblait.

Le Comité des finances (1) (reste du Condominium) examine tous les crédits demandés et envoie le budget au Conseil des ministres, en l'accompagnant d'une note sommaire où il fait ressortir les différences entre l'exercice écoulé et le prochain exercice. Il a le droit de rayer tous les projets d'augmentation des dépenses ou de diminution des recettes faits par les budgets des divers ministères ; il a donc à ce point de vue un véritable droit de contrôle.

Il y a donc ici coexistence du système collectif et du système unitaire français ; le ministère des Finances est bien confié à une seule personne, mais il est dominé par le Comité financier.

Le budget ainsi présenté pour approbation du Conseil des ministres, dans les derniers jours du mois de novembre, est, le 1^{er} décembre de chaque année, communiqué pour examen, au Conseil législatif (art. 22 de la loi organique).

Il ne faudrait pas croire que la délibération du Conseil soit une pure formalité d'homologation, accomplie en silence. On peut affirmer que la discussion y est des plus animées. On y entend des critiques, des suggestions qui peuvent trouver place dans le budget suivant. La politique financière est attaquée et dé-

(1) Composé du ministre des Finances, du Conseiller financier, du sous-secrétaire d'Etat, du Directeur général de la comptabilité et du Directeur général des contributions directes.

fendue. Les débats sont parfaitement libres. J'aurai l'occasion de rapporter les critiques acerbes formulées en 1909 contre la politique financière, par certains membres du Conseil législatif, en examinant, dans une section à part, les points faibles du système financier. Après discussion du budget par le Conseil, il est rendu exécutoire par un décret du Khédive, avant le 25 décembre. Il devient alors la loi de finances en vertu de laquelle les ministres sont autorisés à poursuivre le recouvrement des impôts et taxes, à ordonner et mandater les dépenses prévues.

La publication en est faite au *Journal officiel*, accompagnée d'une note du Conseiller financier.

Cette note explique les prévisions des recettes et des dépenses, les causes des augmentations ou des moins-values dans les perceptions. Elle contient un exposé succinct de la marche de la fortune publique, les finances de l'Etat ayant d'étroites relations avec l'activité commerciale et industrielle du pays. Elle renferme, en outre, le compte-rendu de la situation des exercices antérieurs et de l'exercice en cours. Enfin le Conseiller examine la situation du Trésor, le chiffre de la dette publique et l'amortissement possible. Le mouvement du commerce extérieur, le compte rendu de la culture du coton, les dégrèvements, la rentrée des impôts, etc., sont passés en revue.

Malgré la promptitude de son évolution, cette procédure budgétaire ne livre rien au hasard.

L'Egypte ne connaît ni loi de règlement, ni déclarations, ni rapport public de la Cour des Comptes, ni

contrôle législatif, comme en France. Les Anglais ont transporté en Egypte leur système de contrôle expéditif, moins le contrôle législatif. Ils veulent, avant tout, expédier promptement les affaires, atteindre le but d'un seul élan. Le temps, disent-ils, c'est de l'argent. Telle est la devise des hommes d'action.

La publicité budgétaire en Egypte. — Le budget reçoit en Egypte la plus large publicité. La note du Conseiller financier sur les prévisions budgétaires, le rapport du Comité financier, les comptes-rendus définitifs de l'exercice, les discussions au Conseil législatif, tous ces documents sont insérés dans le *Journal officiel*, imprimés en volume, distribués, reproduits ou commentés par les organes de la presse quotidienne. C'est au grand jour que s'élabore le budget. Il est vrai que cette publicité n'a d'autre but que de rassurer les capitaux étrangers en Egypte, consolider la situation acquise aux titres égyptiens sur le marché international. En outre, cette publicité embrasse aussi la situation mensuelle des recouvrements, le tableau annuel des dépenses, l'allocation des crédits supplémentaires et le compte général des finances.

Les règles de l'unité et de l'universalité. — Ces deux règles qui sont les qualités indispensables à un budget clair et sincère, existent-elles dans les budgets égyptiens? Il semble que non et que c'est le régime de la spécialisation qui est appliqué. Il est vrai que les budgets sont établis d'après les idées les plus modernes sur le droit financier : ainsi il est expressément déclaré (art. 3, chap. I, *Code d'administration financière*) que

l'on doit porter au budget le produit brut des impôts sans en déduire les frais de perception. Mais la situation financière des finances égyptiennes a scindé le budget, jusqu'en 1904, en deux : celui des revenus administratifs et celui des revenus affectés. Après l'accord franco-anglais, il n'existe plus qu'un seul budget général et comprenant, en outre, les soldes des budgets de certaines administrations, qui possèdent chacune un budget spécial. La règle de l'universalité voulue par la théorie et qui exige que l'on trouve d'un côté les recettes, de l'autre toutes les dépenses, ne se trouve pas ici.

1) *Le budget général.* — Il y a d'abord, en Egypte, le budget général établi par le Conseil des ministres d'après les règles les plus modernes de la science budgétaires. Il comprend toutes les ressources et toutes les dépenses de l'Etat.

2) *Le budget spécial de la Caisse de la Dette.* — Ce budget est préparé par les soins de la Caisse elle-même et approuvé par le Conseil des ministres. Les chiffres totaux de ce budget sont incorporés dans le budget général du gouvernement.

3) *Le budget de la Daïra Sanieh.* — Cette administration comprend d'abord toutes les dettes de la Daïra Sanieh, converties en une seule dette consolidée, la dette générale de la Daïra Sanieh par le contrat du 12 juillet 1877. La loi de liquidation y ajouta les dettes de la Daïra Khassa. Le décret international du 6 juin 1890 et le décret d'exécution du 5 juillet 1890, en firent la conversion. Cette Daïra, dans la direction

de laquelle entrent un directeur général égyptien, un contrôleur français et un contrôleur anglais, et un conseil supérieur, a la charge de ses dettes qui ne sont pas confondues avec celles de l'Etat. Le budget est arrêté par le Conseil supérieur qui contrôle également les comptes annuels de l'administration de la Daïra. Le Conseil de direction fait faire, sous l'approbation du Khédive, toutes les améliorations qui lui semblent utiles dans l'administration des biens de la Daïra. Comme recettes, les produits de l'exploitation des biens et de leur vente, qui ne peut excéder 300.000 L. Eg. par an ; comme dépenses, le service des intérêts et l'amortissement de la Dette. Cette administration est sur le point de disparaître. Elle est en voie de liquidation.

4) *Le budget de l'emprunt domanial ou Rothschild.*
— Les biens cédés à l'Etat par la famille khédiviale, en vertu d'un contrat conclu le 31 octobre 1878, lui furent affectés en gage. Ces biens sont administrés par une commission composée d'un Egyptien, d'un Anglais et d'un Français. Elle est chargée de l'administration et de la vente des biens. Elle remet le produit de son exploitation et de ses aliénations aux maisons Rothschild, chargées du service des intérêts et de l'amortissement ; éventuellement, si les revenus de ces biens ne suffisent pas, ils devraient être complétés par les revenus de la province de Keneh. Comme recettes, exploitations et vente des terres ; comme dépenses, services de l'emprunt Rothschild.

Ces divers budgets sont préparés par des autorités

différentes qui en ont l'administration. Seul, le budget général est préparé par le gouvernement égyptien. Mais, néanmoins, au point de vue de la manière dont le budget est publié, ils ne forment pas tous des budgets spéciaux. Ainsi, tout ce qui a trait aux dépenses de l'administration de la Caisse de la Dette, paraît au budget ordinaire, les dépenses d'un côté, les recettes de l'autre. Le budget de la Caisse est ainsi incorporé dans le budget général. Mais les budgets des Domaines, de la Daïra Sanieh et du Soudan forment des budgets spéciaux. Il en est de même d'un certain nombre d'administrations désignées sous le nom d'administrations hors budget.

Leurs chiffres ne se totalisent pas avec ceux du budget général.

Sans doute, au sein de chacun de ces budgets, les règles destinées à faire apparaître toutes les dépenses et toutes les recettes sont appliquées : *a)* mais il n'y a pas un budget d'ensemble comprenant d'un côté toutes les recettes de l'Etat, de l'autre, toutes ses dépenses ; *b)* de plus, un budget est destiné à montrer à l'Etat quelles sont les ressources qu'il a à sa disposition. Or, le budget égyptien, fût-il unique, n'atteindrait pas ce résultat ; les ressources qu'il indiquerait ne seraient pas disponibles, puisqu'en vertu d'engagements internationaux auxquels elle ne peut se soustraire, l'Egypte a une grande partie de ses biens affectés à des objets dont elle ne peut les distraire.

c) Enfin, ce manque de vue d'ensemble a moins

d'inconvénients en Egypte qu'ailleurs. L'universalité du budget est surtout désirable en vue du contrôle des représentants des pays ; il est désirable qu'ils connaissent exactement quel est le montant des dépenses et quel est celui des recettes. Or, en Egypte, ce contrôle n'existe qu'en partie. En ce qui concerne les ministres et le gouvernement, ils peuvent toujours savoir s'ils le veulent ; d'une façon exacte, ce que sont les dépenses et les recettes de l'Etat ; ils ont, pour cela, à leur disposition, tous les renseignements nécessaires.

Contrairement à la pratique de la France et conformément à celle de l'Angleterre et de l'Italie, le budget égyptien est établi par gestion et non par exercice. La comptabilité par gestion a l'avantage d'être plus promptement apurée.

§ II. — *Phase administrative. Les comptes ministériels.* — **Rôle de la comptabilité centrale des ministères.** — C'est au service de la comptabilité des ministères qu'est dévolue la tâche de faire rassembler, vérifier et préparer tous les éléments sur lesquels s'exerce le contrôle. Il existe, dans chaque département ministériel, un service central de comptabilité et de contrôle. Ce service prépare le budget des dépenses du ministère et en surveille l'exécution. Une de ses attributions les plus essentielles est le contrôle préventif des engagements de dépense. Cette comptabilité a pour fonction aussi de préparer les comptes d'exercice présentés par les ministres au Conseil législatif et insérés dans le *Journal officiel*.

Les diverses opérations de liquidation, d'ordonnancement et de payement sont centralisées dans les écritures de ministères et enregistrées au fur et mesure qu'elles s'accomplissent, sur un journal général et sur un grand-livre. Une colonne du grand-livre fait ressortir le montant des crédits prévus par chapitre.

Le ministre ordonnateur est ainsi en mesure de comparer, au chiffre des allocations budgétaires, celui des dépenses ordonnancées.

Dans l'organisation du contrôle des ministères, la Direction de la comptabilité générale au ministère des Finances, exerce son contrôle sur toutes les comptabilité qui intéressent l'administration des deniers publics. Elle tient en main les comptes de plusieurs administrations, entre autres, celle des ministères de la Justice, de l'Instruction publique, des Affaires étrangères, etc. C'est elle qui délivre les ordonnances ou mandats de paiement pour le compte de ces départements. Quant aux administrations et ministères qui tiennent eux-mêmes leur comptabilité et ont gardé une indépendance plus ou moins grande en matière de finances : celle des douanes, des ports et phares, des postes et télégraphes, des chemins de fer, de la guerre, des tribunaux mixtes, etc., le ministère des Finances se borne à inspecter leur comptabilité. Au ministère de l'Intérieur, un système mixte vient d'être imaginé. Son service de comptabilité dépend directement du ministère des Finances qui nomme les fonctionnaires chargés de ce service.

Les comptes publics des administrations et ministères. — Tous les travaux préparatoires du service central des ministères et administrations indépendantes tendent à la mise en état et à la production des comptes publics annuels que les chefs d'administrations et conseillers anglais des ministères remettent au Conseiller financier pour être publiés dans le rapport de l'agent britannique en Egypte.

§ III. — *Le compte général annuel des finances.* — Il ne saurait être, en Egypte, question d'un contrôle du budget exercé par l'Assemblée générale ou le Conseil législatif. La même logique qui veut qu'en Europe où les parlements votent le budget, ils aient le contrôle de son exécution, exige qu'en Egypte où les représentants du pays n'ont qu'un rôle consultatif, ils n'aient pas à contrôler la façon dont le budget a été exécuté. C'est le Conseil des ministres qui, après avis du Comité financier, arrête les bases du budget ; c'est lui qui, en cours d'exercice, autorise les virements du budget ; c'est à lui seul que doit appartenir le droit de vérifier la façon dont les divers ministres ordonnateurs ont accompli leur mission. Cela est la conséquence naturelle de l'absence d'autorisation entre les mains de la représentation nationale.

Toutefois, si aucun contrôle n'est opéré par les représentants du pays, le gouvernement égyptien tient

à porter à la connaissance du public le résultat de ces opérations financières et à le faire juge de ses efforts pour améliorer l'état des finances du pays.

L'art. 62 du chap. V du *Code d'administration financière* déclare qu'une fois la clôture de l'exercice prononcée, le compte résumé de l'année doit être publié dans le *Journal officiel* et que le compte général de l'administration des finances doit suivre dans le premier semestre de l'année. Ce compte contient le tableau des recettes et des dépenses de l'année fiscale écoulée. Il est présenté au Conseil législatif pour recevoir ses avis ou ses observations quatre mois avant le nouveau budget (1). Tout le long de l'année, le ministère publie, en outre, un état mensuel des recettes et des dépenses.

Le public est ainsi informé des lignes générales de la situation financière de l'Egypte ; mais ce ne sont point là les documents devant servir au contrôle du pays ; celui-ci n'a aucune sanction à donner aux opérations financières du gouvernement, pas plus qu'à aucune autre affaire publique.

§ IV. — *Vérification des comptes ministériels.* — *Comité des finances.* — Mais, pour que le compte général des finances et les comptes ministériels servent de base à un contrôle sérieux, il importe, au préalable, que l'exactitude et la concordance de ces documents soient attestées par un témoignage autre que celui de

(1) Loi organique, art. 25.

la comptabilité générale des finances. Un décret du 4 février 1883 y a pourvu par l'institution d'un comité des finances, composé de cinq membres, chargé 1^o de la vérification des comptes des ministres ; 2^o de la préparation du budget ; 3^o de l'examen des demandes de crédits additionnels requis par les ministères dans le cours de l'année. Ce comité est permanent et siège au ministère des Finances.

Il convient maintenant d'envisager le contrôle de ce comité, en tant qu'il s'exerce sur les comptes généraux des finances. C'est là la plus importante des attributions de ce comité ; il agit ici pour ramener les administrateurs au respect de la vérité budgétaire et mettre en jeu leur responsabilité. Il n'a pas à entrer dans l'examen des comptabilités individuelles, son contrôle ne s'exerce que sur les comptes généraux présentés par départements ministériels. Toute infraction à la loi des finances lui est soumise par le ministère des Finances, relevée par le bureau du contrôle (dépendant du directeur général de la comptabilité publique) et dont les attributions seront exposées plus loin.

Il a le droit de rayer tous les projets d'augmentation des dépenses ou de diminution des recettes faits par les budgets des divers ministères ; il a donc, à ce point de vue, un véritable droit de contrôle. Chaque ministre envoie ses prévisions de recettes et de dépenses au ministre des Finances ; il appartient ensuite de les fondre en un budget général une fois que le Comité financier s'est prononcé.

Il y a donc ici co-existence du système collectif anglais et du système unitaire français ; le ministre des finances est bien confié à une seule personne, mais il est dominé par le Comité financier.

CHAPITRE II

Le contrôle des comptables et des ordonnateurs

§ I. — *Différence entre les deux contrôles.* — Dans son ensemble, le personnel administratif, en Egypte, chargé d'exécuter le budget, comprend deux grandes catégories de fonctionnaires : les uns sont des administrateurs ou ordonnateurs et les autres des sarrafs et caissiers (comptables).

Les premiers ont pour mission d'engager les dépenses, de liquider et d'ordonnancer les paiements.

Les autres se divisent en caissiers et les percepteurs (sarrafs) chargés de recouvrer les produits de l'impôt et des autres revenus publics. Les caissiers réalisent les paiements prescrits par les ordonnateurs et reçoivent les recettes et les impôts de la province à laquelle ils sont attachés.

A cette opposition des attributions de l'ordonnateur et du comptable correspond une différence non moins profonde dans le mode d'action des deux contrôles. A l'égard des comptables, le contrôle est répressif ; il se manifeste par la critique de leurs états de situation et l'apurement de leurs comptes annuels. Il s'exerce d'une double manière et présente deux phases générales : l'une en cours de gestion, l'autre, en fin d'année ou à la sortie de fonctions.

Au contraire, dans ses rapports avec les ordonnateurs, le contrôle doit être à la fois préalable et postérieur aux opérations de ces agents. Le second de ces caractères s'exerce seul, en Egypte, par le bureau du contrôle siégeant au ministère des Finances et relevant du directeur général de la comptabilité de l'Etat. Dans le cas de dépassement de crédits, le dit bureau de contrôle dénonce le fait au Comité des finances lequel, après examen attentif du cas qui lui est soumis, en présente un rapport circonstancié au Conseil des ministres. S'il est constaté que l'ordonnateur a dépassé, de sa propre initiative, les crédits qui lui sont alloués par le budget, il sera déféré, par décision du conseil, à un tribunal administratif désigné sous le nom de Haute Cour administrative. Aux termes de l'article premier du décret du 19 février 1887, « les ministres, les chefs d'administration ou « tous autres hauts fonctionnaires qui auraient ordonné des paiements pour des dépenses engagées « par eux, en dehors de crédits alloués, ou opéré des « virements entre les chapitres du budget sans une « autorisation préalable du Conseil des ministres, ou « pris des mesures contraires aux lois et règlements « en vigueur, pourront être tenus à en répondre devant une Haute Cour administrative. »

Cependant, je crois devoir observer que ce tribunal administratif chargé de juger les ordonnateurs, n'a jamais fonctionné et ne pourra le faire pour les motifs que j'aurai l'occasion d'exposer dans la partie critique de cet ouvrage.

§ II. — *Le contrôle des comptables.* — Le groupe des comptables dont les opérations intéressent particulièrement l'exécution du budget, se compose des percepteurs ou sarrafs et des caissiers de tout ordre. Ces caissiers, sauf ceux de l'administration des Domaines, de la Caisse de la Dette, des Tribunaux mixtes et de certaines institutions internationales relèvent du département des finances. Les uns se rattachent directement à l'autorité du ministre, les autres appartenant au personnel des régies ou des administrations hors budget.

Les comptables directs du Trésor comprennent : au Caire, le caissier central du ministère des Finances ; ceux des autres ministères et administrations, et dans les moudiries (départements), les caissiers principaux et les percepteurs des contributions directes.

Contrôle administratif local. — Ces divers comptables sont, tout d'abord soumis, au cours même de leur gestion, à une série de contrôles et de vérifications exercés par des agents spéciaux ou par leurs supérieurs hiérarchiques. A l'égard du caissier central du Trésor public, ce contrôle est permanent. Un directeur de service, ayant le titre de contrôleur du Trésor, ou son adjoint, exerce à tout moment et à l'insu du caissier, une vérification minutieuse des recettes et des dépenses effectuées par la caisse du

Trésor. Les récépissés de versement délivrés par le caissier central doivent être visés par un agent du bureau du contrôle du ministère. Les récépissés non revêtus du visa du contrôle sont, en effet, dépourvus de force libératoire.

Pour ce qui est des paiements, le caissier est tenu de se conformer aux prescriptions suivantes :

Toute demande de payement doit être préparée par l'ayant droit, puis envoyée au bureau de comptabilité qui est chargé de sa vérification. Le vérificateur s'assure : 1^o que la dépense est prévue au budget, ou approuvée par une décision ultérieure ; 2^o que la demande est présentée par les ayants droit ou leur fondé de pouvoir et qu'elle est accompagnée des pièces justificatives ; 3^o qu'aucune altération n'a été faite dans les factures ou les prix, que la dépense ne paraît pas exagérée.

La première de ces formalités est dirigée contre les ordonnateurs. Si la demande et les pièces l'accompagnant sont régulières, le vérificateur prépare lui-même le mandat au nom de l'ayant droit. Ce mandat énonce en toutes lettres les sommes à payer et indique les chapitres, sous-chapitres, articles et sous-articles du budget sur lesquels la dépense doit être imputée. Le mandat est ensuite noté sur le livre de contrôle du budget qui donne le développement, par chapitre, article et sous-article des crédits du budget ainsi que des crédits supplémentaires ou extraordinaires accordés par décision spéciale, des virements, etc., de façon que ce livre soit constamment à jour (cette no-

tation du mandat sur le livre de contrôle ne se fait pas dans les provinces ou gouvernorats où ce contrôle s'exerce au moyen de registre de développement des dépenses). Le vérificateur doit faire lui-même mention sur le mandat de son inscription au livre de contrôle. Le mandat est ensuite visé par le bachkatel (contrôleur) et signé par le chef de l'administration.

Avec ce mandat, l'ayant droit doit se présenter à la caisse. Le caissier doit refuser tout mandat de paiement pour lequel les formalités de vérification et d'ordonnancement n'ont pas été remplies ou qui contient des corrections, additions ou ratures non approuvées par le chef d'administration. Il s'assure de l'identité des parties prenantes et leur fait signer ou cacheter la quittance en sa présence au moment même du paiement.

A la fin de la journée, le caissier additionne les opérations de recettes et de dépenses et établit le solde en caisse, qu'il inscrit en toutes lettres sur son livre et au-dessous duquel il appose sa signature ou son cachet. Il remet ensuite les bordereaux de versement et les mandats payés de la journée au chef comptable qui lui en donne reçu sur le livre de caisse.

Il convient encore de noter qu'un contrôle tout particulier est exercé par l'administration sur le caissier.

Une fois par quinzaine et à des époques indéterminées, le chef d'administration délègue un employé pour procéder à l'inventaire de la caisse, en présence du chef comptable ou du bachkatel. Les agents

chargés de faire l'inventaire sont tenus, avant de procéder à cette opération, d'apposer les scellés sur la porte de la caisse et de s'informer auprès du bureau de comptabilité si l'administration n'a pas reçu avis d'expédition de fonds, en vue de s'assurer si les expéditions annoncées ont été reçues par le caissier et portées sur son livre de caisse.

Ils doivent, en outre, se faire remettre par ce même bureau et les services compétents une note indiquant le solde en caisse arrêté la veille d'après les écritures de l'administration, les versements faits à la caisse dans la journée, les feuilles d'émargement qui pourraient se trouver encore entre les mains du caissier, le montant de l'avance permanente qui lui est confiée, la valeur du papier timbré à sa charge et les dépôts en nature existant en caisse.

Munis de ces divers renseignements, les agents chargés de l'inventaire se présentent à la caisse et procèdent à l'inventaire selon le mode déterminée par l'art. 46 du Code financier.

L'expérience a montré, depuis la restauration de la gestion financière égyptienne, combien est efficace et salulaire le contrôle précité exercé par des agents qui ne dépendent que du ministère des Finances (sauf pour certaines administrations).

Mais ce n'est pas tout : le caissier peut à tout moment recevoir la visite inopinée d'un inspecteur des finances, qui aura à vérifier ses écritures avec celles du bureau de la comptabilité qui contrôle ses opérations.

En cas de déficit, le caissier doit être requis de le combler immédiatement, sans préjudice des peines disciplinaires ou même des poursuites criminelles dont il pourrait être l'objet. Faute par lui de se mettre en règle dans le délai de 24 heures, au plus tard, il est suspendu de ses fonctions et l'affaire est déférée au ministère des Finances, qui rend contre lui un arrêté de débet. Cet arrêté est transmis à l'administration intéressée, pour lui permettre de poursuivre le caissier et ses garants en remboursement du déficit constaté, conformément aux dispositions du décret du 29 avril 1885.

A l'égard des préposés des Régies financières et des administrations internationales, il s'en faut que le contrôle administratif soit désarmé.

Tous ses agents sont soumis, au cours même de leur gestion, aux vérifications de leurs chefs hiérarchiques ; sur les caissiers par les Inspecteurs, Sous-Inspecteurs, ou Contrôleurs de ces administrations.

Par les vérifications qui viennent d'être indiquées, le contrôle administratif exerce une action à la fois répressive et préventive.

Ce contrôle permanent fonctionne dans les mêmes conditions pour les caissiers des autres ministères et administrations hors budget. Les récépissés délivrés par les caissiers principaux sont soumis à la formalité du visa du chef comptable, lequel est chargé de veiller à la stricte observation de cette règle. Le caissier qui reçoit les versements doit les inscrire sur son livre de caisse. La partie versante qui a pris le récépissé doit

le présenter au bureau de la Comptabilité chargé de la délivrance du reçu définitif (art. 39, Chap. IV du Code financier égyptien).

b) Contrôle du Ministère des Finances. — Enfin, ce n'est pas seulement par des vérifications locales que se traduit le contrôle administratif exercé sur les comptables ; il résulte aussi de la centralisation, à la Direction de la Comptabilité publique, des écritures mensuelles de ces agents. Le 1^{er} de chaque mois, les administrations de l'Etat transmettent, au ministère des Finances, en double expédition, une situation de caisse, indiquant le montant de leur encaisse au commencement du mois précédent, le total des entrées et des sorties de numéraire durant ce mois, le montant de l'encaisse à la fin du mois et le détail de sa composition en billets de banque et monnaies d'or, d'argent, de nickel et de cuivre.

Les provinces communiquent en outre au ministère des Finances le 16 de chaque mois le total de leurs entrées et sorties du numéraire durant la quinzaine précédente, ainsi que le montant de leur solde en caisse à la fin de cette période (1).

Les états de situation de caisse précités, appuyés de pièces justificatives, sont soumis, dans les bureaux de la Comptabilité, à un contrôle attentif. Chaque vérificateur dudit bureau, a un travail déterminé, dont il est responsable. Ce vérificateur doit, en premier lieu, s'assurer à la réception des listes, que toutes les pié-

(1) Art. 60 du Code financier de l'Egypte.

ces justificatives y sont jointes ; en cas de manque de pièces, il les demande immédiatement à l'administration intéressée. Le total des listes doit correspondre aux sommes portées dans le relevé mensuel. La révision des pièces justificatives est faite par le chef de bureau qui doit examiner dans tous leurs détails de calcul, d'ordonnancement et d'imputation budgétaire au moins 10 % des pièces vérifiées par les employés. Les pièces de dépenses dont cet examen révèle l'irrégularité ou l'insuffisance sont rejetées et renvoyées aux intéressés, à fin de régularisation.

Par cette centralisation et cette discussion sur pièces de toutes les opérations des caissiers, l'Administration supérieure exerce ainsi une surveillance efficace sur la gestion de ses agents.

Ce contrôle administratif ne s'exerce pas de la même façon à l'égard des percepteurs (sarrafs). Ceux-ci ne dépendent pas comme en France des Trésoriers généraux, lesquels sont seuls pécuniairement responsables de leur gestion.

En Egypte, les sarrafs forment une entité à part et doivent, à l'instar des caissiers fournir, caution. La Direction Générale de la Comptabilité de l'Etat est chargée de juger les comptes des sarrafs, c'est à elle qu'il appartient de délivrer les quitus à ces comptables et la décharge à leurs garants.

La responsabilité de la vérification des comptes des sarrafs incombe à la Moudirieh (préfecture). C'est après avoir constaté la concordance des comptes de gestion du sarraf avec ses registres et ceux de la Mou-

dirieh et reconnu qu'aucune plainte n'a été présentée contre cette gestion dans les délais réglementaires de deux mois, en prenant pour s'en assurer toutes les mesures nécessaires, que la Moudirieh fait sa déclaration et cette déclaration sert de base au quitus délivré par le Directeur Général de la Comptabilité pour la décharge du sarraf et de ses garants.

Malgré le jugement définitif du sarraf et la délivrance du quitus, le Directeur Général de la Comptabilité peut cependant procéder à la revision du compte, soit sur la demande des contribuables, demande sérieuse suffisamment motivée et appuyée sur des documents justificatifs, soit sur sa propre initiative, s'il constatait ultérieurement des erreurs.

Dans ces deux cas, si la gestion n'était pas reconnue exacte, la responsabilité serait assumée par les cheikhs, le délégué du cadî et les employés de la Moudirieh, dans les limites déterminées pour chacun par les règlements en vigueur.

L'enquête serait poursuivie par un délégué de la Direction Générale de la Comptabilité.

Déclarations des décharges. — Les carnets à souches des décharges comprennent des feuilles divisées en deux parties :

1^o La déclaration de la Moudirieh, constatant que la gestion a été rigoureusement examinée.

2^o L'arrêt du Directeur Général de la Comptabilité.

La Moudirieh devra mentionner le nom des garants dans la décharge et remplira elle-même toutes les indications de la déclaration et de l'arrêt de manière,

que le travail arrive tout préparé au Directeur de la Comptabilité

La décharge doit être remise au sarraf sur la signature duquel a été présenté le compte de gestion.

Si, dans le cours de l'année, un sarraf a permuté ou a été remplacé, il a dû, en remettant et en justifiant ses comptes, être relevé de toute responsabilité par son successeur, sous le contrôle de la Moudirieh, de telle sorte que c'est toujours le sarraf, sous la signature duquel le compte de gestion a été présenté, qui reçoit décharge de la gestion.

En cas de décès du sarraf après la présentation de son compte de gestion, ses héritiers et ses garants ont droit à recevoir la décharge pour une gestion dont ils sont devenus responsables dans le cas bien entendu où cette gestion serait reconnue exacte.

Les déclarations de décharge indiquent la date à laquelle le compte de gestion a été examiné. Cette date devra concorder avec celle des feuilles de vérification des comptes de gestion antérieurement transmises à la direction générale de la comptabilité. Le rapprochement entre les sommes portées dans les déclarations et celles inscrites dans les feuilles de vérification sera opéré par le bureau de l'Inspection des sarrafs à la direction générale de la comptabilité qui devra s'assurer, en outre, que la signature de l'employé sur la déclaration est identique à celle qui figure sur les feuilles de vérification.

Tel est le système suivi pour le contrôle des comptables. Exercé, au cours même de la gestion du pré-

posé, par l'administration locale, doublé de celui du corps d'inspections, ce contrôle a pour terme l'arrêt du directeur général de la comptabilité de l'Etat. Cet arrêt n'est pas une simple formalité d'homologation ; c'est une décision qui met en jeu la responsabilité pécuniaire des agents. Tant qu'ils n'ont pas obtenu leur quitus, les comptables et leurs garants ne peuvent en être dégagés pécuniairement.

Ils sont responsables personnellement et pécuniairement de l'intégrité de leur gestion. Un cautionnement en numéraire ou un garant solvable possédant des immeubles non hypothéqués, garantissent la gestion du comptable. Contrairement à ce qui se passe en France, le Trésor égyptien n'a pas de privilège sur les biens meubles du comptable et sur les immeubles acquis par lui à titre onéreux, depuis sa nomination, ni d'hypothèque légale sur les immeubles appartenant au comptable avant sa nomination, etc.

D'autre part, le garant n'est tenu de garantir le sarraf ou le caissier que jusqu'à concurrence d'une somme déterminée ne dépassant pas le plus souvent le $\frac{1}{5}$ de la somme d'argent manipulée par lesdits comptables. C'est là le point faible de ce système sur lequel j'aurai à m'expliquer dans la partie critique de cet ouvrage.

c) *Le contrôle des comptables à l'étranger.* — A l'étranger, le contrôle des comptables offre, en général, le double aspect administratif et judiciaire. Dans certains, c'est le premier caractère qui prédomine ; ailleurs, le tribunal des comptes par l'importance de

ces attributions préventives, relègue l'action administrative au second plan.

En France.—Les comptables directs du Trésor comprennent : à Paris, le caissier payeur central du Trésor public et le receveur central de la Seine ; — et, dans les départements, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers des finances et les percepteurs des contributions directes.

Les percepteurs des contributions directes n'ont pas à soumettre leur gestion d'agents de l'Etat au jugement de la Cour des comptes. Leur responsabilité s'absorbe dans celle du receveur particulier de l'arrondissement.

Les receveurs des finances ne dépendent pas davantage du contrôle de la Cour. Leur responsabilité s'absorbe dans celle du trésorier-payeur général.

En dernière analyse, le trésorier-payeur général de chaque département est responsable de la gestion des receveurs particuliers et des percepteurs.

Tous ces comptables sont soumis à une série de contrôles et de vérifications exercées par des agents spéciaux ou par leurs supérieurs hiérarchiques.

Au contrôle administratif, effectué ainsi au jour le jour pendant la durée de l'exécution du budget, succède, à l'expiration de leur gestion, le contrôle judiciaire.

Quand l'année est terminée ou même plus tôt en cas de cessation de fonctions, chaque comptable dresse le compte de gestion destiné à devenir la base des jugements dont il sera l'objet. Ce compte présente sa

situation à l'ouverture et à la fin de la gestion, ainsi que le mouvement des recettes et des dépenses effectuées dans l'intervalle, les opérations afférentes à l'exercice expiré sont mises à part de celles qui concernent l'exercice en cours. Appuyés des pièces justificatives, les comptes de gestion des comptables sont enregistrés au greffe de la Cour des comptes et distribués aux conseillers référendaires. Ces derniers, aidés dans ce travail par les auditeurs, vérifient un à un les faits de caisse, examinent si les recettes ont été recouvrées totalement et recherchent si les dépenses sont suffisamment justifiées. Le référendaire constate le résultat de ces investigations dans un rapport qui est contrôlé et présenté à une des chambres de la cour par un conseiller maître.

Au vu de ce rapport, la Chambre statue sur le compte qui lui est déféré. Son arrêt prononce la décharge du comptable, s'il est déclaré quitte ou en avance, et le condamne à solder son débet, s'il est constitué reliquataire. Le premier arrêt rendu sur un compte est provisoire ; après l'expiration d'un certain délai, accordé au comptable pour produire les justifications nécessaires, intervient l'arrêt définitif.

Tel est le système suivi en France pour le contrôle des comptables. Quoique très sommaire et tracée à grands traits, l'esquisse qui vient d'être faite de ce système de contrôle, suffit pour se convaincre de l'efficacité qu'il peut présenter. Et de l'avis unanime, il semble avoir atteint à peu près son degré de perfection.

Comme il est facile de le constater, le système égypt-

tien l'aurait égalé en perfection, si à la place du contrôle du Directeur général de la comptabilité de l'Etat, il lui était substitué celui d'un corps de magistrats, indépendants du pouvoir exécutif, et possédant les attributions de la Cour des comptes.

En Angleterre. — Le système du contrôle des comptables s'éloigne beaucoup de celui de la France. A l'imposante hiérarchie de trésoriers départementaux et de payeurs secondaires, il est substitué un seul fonctionnaire, le Paymaster général, chargé de centraliser, à Londres, tout le service des dépenses. Les administrations fiscales, douanes, revenu intérieur, postes et télégraphes, etc., peuvent prélever, sur le montant de leurs recettes, les paiements qui les concernent.

Ce service des dépenses mérite d'être exposé ici sommairement.

La Banque d'Angleterre encaisse les recettes des administrations financières, effectue les mouvements de fonds du trésor et met, par son compte-courant, les ressources nécessaires à la disposition du Paymaster général. Les virements qui alimentent aussi le compte du payeur doivent être autorisés par le contrôleur-auditeur général.

Le même procédé des comptes de banque permet au Paymaster d'assurer le service des paiements sur tous les points du royaume. Le créancier du Trésor avisé par la Trésorerie se présente muni de sa lettre chez le Paymaster qui, de son côté, a reçu des ministères ordonnateurs un avis relatif aux mandats émis. Le

payement s'effectue après vérification des pièces justificatives de la dépense sur quittance du créancier.

Un seul payeur général, résidant à Londres, effectue ainsi la totalité des payements du royaume (sauf le jugement des arrérages de la dette confié à la Banque et quelques autres cas exceptionnels). C'est la singularité du système anglais. Et cependant les créanciers du Trésor ne sont pas tenus de se rendre à Londres pour encaisser leur créance. Il leur suffit de remettre leur mandat à une banque locale qui se charge de l'encaissement, dont elle crédite son compte de dépôt.

Cette organisation se distingue donc par sa très grande simplicité et son extrême économie, lesquelles forment « le point véritablement admirable du système financier de la Grande-Bretagne ».

En résumé, dit M. Stourm dans son excellent ouvrage sur le budget : « L'Angleterre confie son service de dépenses publiques à la suprématie d'un « contrôleur-auditeur général, indépendant du pouvoir exécutif, chargé de faire respecter les ordres « du Parlement. Corrélativement, le bureau de « Trésorerie, dont l'autorité sur les autres départements ministériels est prépondérante et « incontestée, se trouve investi du droit de régler les « ordonnancements ministériels. Les dépassements de « crédits ne sauraient guère se produire avec une telle « organisation. Les statistiques budgétaires le prouvent amplement. »

Mais si ce système a l'avantage d'être simple et

expéditif, il n'est pas suffisant pour l'apurement de la gestion des comptables. Ce contrôle purement administratif, est faiblement organisé. Il n'atteint pas la Banque d'Angleterre, bien que cet établissement soit un vrai comptable de deniers publics. Le Paymaster lui-même ne relève du contrôle *à posteriori* que dans une certaine limite ; il ne rend compte que d'une certaine catégorie restreinte de dépenses, de celles de son propre service.

A l'égard des receveurs de l'impôt, le contrôle des comptes laisse non moins à désirer. L'audit-office n'intervient dans l'examen de ces gestions que dans une faible mesure, qui varie au gré de la Trésorerie (Besson, *Contrôle des budgets*, p. 428).

Italie. — En Italie le contrôle des comptables offre de nombreuses analogies avec celui de la France. Tous les comptables du royaume, et même un certain nombre d'administrateurs, sont assujettis à la juridiction de la cour italienne. Comme juge des comptes, ce tribunal remplit en Italie le rôle qui lui appartient en France.

Les comptables italiens subissent un contrôle administratif permanent et des inspections périodiques.

§ III. — *Le contrôle des ordonnateurs.* — Tandis que le contrôle des comptables sert à assurer la régularité des paiements, à fixer la situation des payeurs du Trésor et à mettre en jeu la responsabilité pécuniaire de ceux qui n'ont pas rempli fidèlement leur mission,

le contrôle des ordonnateurs n'a d'autre but que de protéger l'équilibre contre les prodigalités des services ministériels.

Alors que dans tous les pays constitutionnels soucieux du prestige de leurs finances, le contrôle établi à l'égard des ordonnateurs se présente sous trois aspects : administratif, judiciaire (Cour des comptes) et législatif (Parlement), en Egypte ce contrôle est aux mains de l'administration supérieure. Il n'existe rien de semblable à la Cour des comptes chargée de vérifier chaque année les comptes des comptables et d'examiner en fait les comptes ministériels. Le contrôle législatif n'existe pas non plus, par la raison bien simple que la nation égyptienne ne participe pas au vote des provisions budgétaires. On s'est donc contenté d'un contrôle administratif sérieusement organisé. D'abord l'art. 129 du chapitre III du Code financier déclare « que les chefs d'administration qui engagent « ou payent des dépenses non prévues au budget, ou « dépassent les crédits ouverts, sont responsables de « ces dépenses ».

Cette responsabilité n'existe pas seulement en théorie, elle est appliquée par la Haute Cour administrative instituée par décret du 19 février 1887. Les ministres, chefs d'administration et autres hauts fonctionnaires qui auraient ordonné des paiements pour des dépenses engagées par eux en dehors des crédits alloués, ont opéré des virements entre les chapitres du budget sans une autorisation préalable du conseil

des ministres, ou pris des mesures, contraires aux lois et réglemens en vigueur lui sont déferés.

Elle est présidée par le Président du conseil des Ministres, et en cas d'empêchement, par le doyen d'âge du ministère ; elle est composée des ministres non impliqués dans la poursuite du conseiller financier et d'un conseiller khédivial désigné par le Khédivé. La Haute Cour administrative est saisie de la poursuite à la requête du conseil des ministres ; elle règle elle-même sa procédure et statue d'après sa conviction, sans être astreinte à des règles déterminées au point de vue de la preuve, mais après avoir invité l'inculpé à présenter verbalement et personnellement sa défense. Le fonctionnaire ou ministre inculpé est suspendu de ses fonctions à partir du moment où la Haute Cour est saisie ; sa démission, s'il la donne, ne peut être acceptée avant la solution de la poursuite. Nul recours n'est admis contre l'arrêt de la Haute Cour. En cas de culpabilité, l'arrêt motivé de la Haute Cour établit la responsabilité pécuniaire de l'inculpé, sans préjudice du blâme, de la révocation ou même des poursuites pénales s'il y a lieu.

Nous avons donc ici, une organisation qui n'existe pas en France. Le ministre qui a dépassé les crédits qui lui sont alloués voit, non seulement en théorie, mais en fait, les dépassements laissés à sa charge par la Haute Cour.

Au lieu de ce contrôle, l'Egypte eût été dotée d'un vrai contrôle, judiciaire si la Cour suprême du Trésor, instituée par le décret du 11 mai 1876, avait fonction-

né, en dehors du contrôle préventif, qui sera étudié dans le chapitre suivant. Ce conseil suprême, composé de 10 conseillers, 5 étrangers et 5 indigènes, plus un président, eût été chargé d'établir une surveillance étroite soit sur les comptables, soit sur les ordonnateurs. La première section du Conseil eût possédé un contrôle d'inspection générale des revenus et des caisses de l'Etat.

La 2^e section eût été chargée de la surveillance des recettes et des dépenses, les ordres ou mandats de paiement, les ouvertures de crédits en faveur des fonctionnaires. Elle aurait eu à porter à la connaissance du ministre des Finances, les engagements irréguliers de dépenses, les ordres ou mandats injustifiés en fait par une autorité incompétente. Cette section aurait eu à se prononcer sur la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires.

Cette section eût été chargée de suspendre, par délibération motivée, les actes excédant les prévisions budgétaires ou créant une nouvelle dépense. Elle eût été chargée aussi de veiller à la rentrée des recettes dans les caisses publiques. Sur la requête du ministre des Finances, ou sur les rapports des inspecteurs, elle eût prononcé contre tout percepteur n'ayant pas versé au Trésor les sommes qu'il lui devait, des arrêtés ayant force exécutoire.

La 3^e section eût été chargée du jugement des comptes. Elle eût arrêté les comptes des comptables. Ceux-ci auraient eu un appel ouvert devant la 1^{re} et la 2^e section réunies.

Cette institution, qui ressemblait beaucoup à la Cour des Comptes en France, eût possédé également un contrôle indirect sur les ordonnateurs, en arrêtant les dépassements de crédits qu'ils auraient faits. Mais le Conseil privé pouvait approuver les dits dépassements. (Il en est exactement de même aujourd'hui de la Cour des comptes italienne.) C'était là une forme heureuse donnée au droit de réquisition qui doit appartenir à l'ordonnateur (système français). Il est des cas urgents où, malgré l'irrégularité des formes, il faut que les caisses publiques s'ouvrent. En donnant au Conseil suprême du Trésor le droit d'arrêter ces dépenses, à moins que le Conseil des ministres ne l'ordonne, une garantie très sérieuse était prise contre l'abus que l'ordonnateur peut faire de son droit. Chaque année il devait présenter au Conseil des ministres un rapport sur la situation générale du Trésor et les réformes à introduire ; enfin il devait également signaler chaque année au Conseil des ministres les infractions aux lois et règlements financiers. Ce Conseil suprême était calqué sur les cours des comptes européennes. Il n'a jamais fonctionné. En 1884 fut institué le Comité financier ayant pour président le ministre des Finances, pour vice-président le conseiller financier et pour membres, le sous-secrétaire aux Finances, le directeur général de la comptabilité et le contrôleur général des contributions directes. Il doit examiner toutes les questions affectant les finances de l'Etat avant que celles-ci ne soient soumises au Conseil des ministres. Ce comité a donc à donner son

avis sur toutes les augmentations de crédit et sur toutes les créations d'emplois occasionnant de nouvelles charges pour le Trésor. Bien qu'il n'ait qu'un rôle consultatif, son action, en cette matière, est très importante.

D'après le régime actuel, les ordonnateurs secondaires sont soumis à la surveillance des ordonnateurs principaux et n'agissent que d'après leurs ordres. Ils peuvent être déférés à la Haute Cour mentionnée plus haut en cas d'infractions budgétaires. Cependant ce tribunal a le défaut des institutions de cette espèce. Il faudra des cas très graves pour qu'on se décide à mettre cette procédure en mouvement et, si les dépassements sont considérables, la fortune du ministre inculpé ne suffira pas à solder les dépassements de crédits. Il faudra bien que l'Etat, en dernière analyse, paye les créanciers, qui, ayant fait les fournitures, ont droit à un paiement. Un contrôle préventif tel que celui qui était dévolu au Conseil suprême du Trésor eût été beaucoup plus utile. Il est vrai que l'institution du Comité des Finances et du Conseiller financier sera très utile ici pour empêcher les dépassements de crédits.

Ainsi donc il n'existe pas en Egypte de contrôle *à posteriori* sur les ordonnateurs. Il est remplacé par le contrôle de la comptabilité centrale du ministre des Finances qui s'exerce sur les écritures des autres ministères et dont j'aurai à exposer le fonctionnement dans le chapitre suivant. Cependant, il est utile de faire observer par anticipation, qu'il n'existe pas de

garantie contre l'arbitraire des ordonnateurs. Alors que dans tous les pays constitutionnels, et notamment en France, en Italie et en Belgique, il résulte des dispositions de leur code de comptabilité, que les payeurs sont responsables de la légitimité du paiement, en Egypte, le caissier se trouve à l'abri de toute responsabilité et couvert par l'ordonnateur, son chef direct. A ce payeur il n'incombe pas, comme en France, la mission de s'assurer de la régularité des pièces justificatives de la dépense, ni de la disponibilité d'un crédit budgétaire. Il lui suffit de reconnaître l'identité de la partie prenante ; il ne vérifie pas si les pièces justificatives, procès-verbaux d'adjudication, marchés, décomptes, etc., produits à l'appui du mandat, sont conformes au libellé du titre de paiement. Il est vrai qu'il existe entre le payeur et l'ordonnateur, un bureau de comptabilité, qui s'assure de la disponibilité des crédits budgétaires, mais ce bureau dépend uniquement de l'ordonnateur, devant lequel il doit s'incliner, n'étant nullement responsable de l'ordonnancement de son chef.

S'il était permis aux payeurs de fermer les caisses publiques aux ordonnances émises au mépris des prescriptions budgétaires, les ordonnateurs regarderaient à deux fois avant de leur forcer la main.

CHAPITRE III

Le contrôle préalable en Egypte et à l'étranger

§ I. — *Le contrôle préalable en Egypte.* — Tel qu'il est constitué en Egypte, le contrôle préalable de l'ordonnancement est purement administratif. Il est exercé par : a) le bureau de comptabilité institué auprès de chaque département et administration ; b) la comptabilité centrale de chaque ministère ; c) la Direction de la comptabilité publique du ministère des Finances.

a) *Contrôle du bureau de comptabilité institué auprès de chaque administration.* — D'après le code de notre administration financière, il existe, près de chaque ordonnateur, un bureau de comptabilité chargé de viser les ordonnances et de contrôler l'emploi des crédits budgétaires. Le chef du dit bureau est responsable devant le ministère des Finances de la justification des dépenses. Aussi toute demande de paiement doit être préparée par l'ayant droit, et lui est envoyée en vue de sa vérification. Il s'assure : 1^o que la dépense est prévue au budget ou approuvée par une décision ultérieure ; 2^o que la demande est présentée par les ayants droit ou leur fondé de pouvoir et qu'elle est accompagnée des pièces justificatives ; 3^o qu'aucune altération n'a été faite dans les factures,

les prises en charge ou les prix, que la dépense ne paraît pas exagérée. (La première de ces formalités est dirigée contre les ordonnateurs).

Si la demande et les pièces l'accompagnant sont régulières, le bureau de comptabilité prépare lui-même le mandat au nom de l'ayant droit. Ce mandat énonce en toutes lettres les sommes à payer et indique les chapitres, articles et sous-articles du budget sur lesquels la dépense doit être imputée. Le mandat est ensuite noté sur le livre de contrôle du budget qui donne le développement par chapitre, article et sous-article des crédits du budget, ainsi que des crédits supplémentaires ou extraordinaires accordés par décision spéciale, des virements, etc., de façon que ce livre soit toujours à jour. Mention doit être faite sur le mandat lui-même de son inscription au livre de contrôle. Le mandat est ensuite visé par le chef du bureau et signé par le chef de l'administration.

Avec ce mandat, l'ayant droit doit se présenter à la caisse. Le caissier est tenu de lui payer le montant de son mandat. Il n'est simplement tenu que de s'assurer de l'identité des parties prenantes et de leur faire signer ou cacheter la quittance en sa présence au moment même du payement.

Cette institution aurait été d'une grande utilité si le chef comptable était armé d'un veto absolu capable de fermer les caisses publiques au payement des ordonnances émises en dehors des crédits budgétaires. Or, il n'en est pas ainsi et son refus de viser les ordonnances ne s'oppose nullement à leur payement.

b) *Surveillance de la comptabilité centrale des ministères.* — Ce service a une double mission. Tout d'abord, il doit centraliser et tenir à jour, dans l'ordre de leur succession, toutes les écritures relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses de l'Etat. L'efficacité de cette centralisation résulte de la tenue de certains registres sur lesquels les diverses opérations budgétaires viennent s'inscrire au fur et à mesure de leur réalisation sur la désignation des articles et des sous-articles. Les opérations de dépenses sont passées dans les écritures le jour même où elles sont effectuées ; la situation de journée est dressée le lendemain au plus tard.

Le chef comptable, après avoir comparé le solde en caisse résultant de la situation de journée avec le solde établi par le caissier sur son livre de caisse, et s'être assuré de leur concordance, déclare, sous sa signature, sur le livre de caisse, avoir procédé à cette vérification et y inscrit en toutes lettres le montant de l'encaisse constatée.

Le caissier, de son côté, appose sa signature sur la situation de journée. A la fin du mois, après l'établissement de la situation et la vérification du livre de caisse, les comptes ouverts sur les registres de développement soit arrêtés et le total est reporté dans la colonne du total du mois.

La seconde mission du service central de comptabilité et de contrôle consiste à surveiller les ordonnateurs secondaires. Chaque mois, les titulaires des crédits de délégation adressent à leur ministère res-

pectif un relevé opposant au montant des crédits, dont la délégation leur a été consentie par le ministre, le chiffre des mandats qu'ils ont émis et des paiements effectués en conséquence.

La centralisation des états de situation permet au ministre ordonnateur de contrôler la consommation des crédits qu'il délègue et la gestion des ordonnateurs secondaires placés sous ses ordres.

Mais il ne suffit pas que les ministres se contrôlent eux-mêmes. Tout paiement exige, suivant la remarque de Mollien, le concours de deux ministres : du ministre ordonnateur et du ministre des Finances. Et, en effet, si le ministre des Finances est chargé des paiements, il ne joue pas, à l'égard de ses collègues, le rôle d'un simple caissier. Un caissier, en règle générale, effectue des paiements tant qu'il a de l'argent dans son coffre-fort : son patron lui assure les fonds de roulement nécessaires et il n'a point en principe à se préoccuper des moyens qui lui permettront de faire face aux échéances.

Au contraire, le ministre des Finances, dans les pays constitutionnels, est chargé de pourvoir aux dépenses publiques : il lui faut se procurer les ressources nécessaires à la marche des affaires et, comme il est responsable des paiements, il est au moins juste qu'il ait le droit de contrôler la validité de ce qu'il a à faire.

c) *Contrôle du ministre des Finances.* — Aussi, toutes les organisations financières contemporaines tendent-elles à assurer la prééminence budgétaire du

ministre des Finances, surtout en matière d'ordonnancements et de paiements.

En Egypte, le Conseiller financier qui a rang de ministre, a le pas sur tous ses collègues du cabinet pour tout ce qui touche à la préparation du budget et au mouvement des fonds. Financièrement parlant, sa suprématie n'est plus contestée. Il représente comme la survivance du contrôle franco-anglais auquel il a succédé à titre de fonctionnaire égyptien. Et, cependant, le ministère des Finances n'exerce aucun contrôle sur les ordonnancements des autres ministères. Ils sont payés sans aucun visa du ministère des Finances, lequel n'exerce qu'un simple contrôle sur les écritures *à posteriori*.

En Angleterre, le chancelier de l'Echiquier étant toujours le premier ministre, le leader de la veille transformé en chef de gouvernement, sa suprématie est acceptée sans difficulté par les autres ministres. On peut même dire que sa supériorité s'affirme dans toutes les directions.

En Russie, la situation du contrôleur de l'Empire est, au point de vue budgétaire, comparable à celle du chancelier de l'Echiquier. Ce haut fonctionnaire qui a rang de ministre, se montre très indépendant dans l'exercice de son droit de contrôle sur les opérations financières des départements ministériels.

Il n'en est point de même en France. Le ministre des Finances n'a aucune prépondérance constitutionnelle sur ses collègues. Suivant la juste remarque d'un ministre de la Restauration, il n'appartient pas

à ce modeste continuateur des Sully et des Colbert « d'entrer dans les détails de l'administration de ses « collègues, d'apprécier l'utilité, la nécessité, l'urgence « de leurs dépenses et d'arrêter, à son gré, les services « publics ». S'en suit-il qu'il doive se renfermer dans un rôle purement passif et s'incliner, sans mot dire, devant les ordres de paiement des ordonnateurs ? Le ministre des Finances, en France, a non seulement le droit, mais le devoir, de fermer les caisses publiques aux ordonnances émises sans crédits ou au-delà des crédits régulièrement alloués.

A l'heure actuelle, le contrôle du ministre des Finances sur les ministres ordonnateurs se manifeste de trois manières : la distribution mensuelle des fonds, le visa préalable des ordonnateurs et le contrôle local des payeurs.

En Egypte, le seul contrôle du ministre des Finances sur les ordonnateurs consiste à contrôler les ordonnancements par un système de comptabilité sérieusement organisé, après que les paiements ont été effectués. En cas d'infractions à la loi budgétaire, il lui serait trop tard de fermer les caisses publiques au paiement.

A la fin de chaque mois, les départements ministériels et les administrations des régies financières adressent à la comptabilité centrale de l'Etat, un relevé de la situation des recettes et des dépenses, ainsi que les soldes des comptes d'ordre.

A l'appui du relevé mensuel, les administrations doivent envoyer :

- 1^o Une liste des pièces justificatives des dépenses ;
- 2^o Des listes des paiements effectués pour compte d'autres administrations ;
- 3^o Des listes des recouvrements effectués pour compte d'autres administrations ;
- 4^o Une liste récapitulative des paiements et des recouvrements faits pour compte d'autres administrations ;
- 5^o Des listes des envois ou des réceptions de fonds ;
- 6^o Une situation de caisse.

Ces relevés mensuels sont vérifiés par le bureau du contrôle de la comptabilité centrale lequel, après y avoir ajouté les opérations pour compte faites par d'autres administrations, groupe ces relevés dans des extraits partiels où les recettes et les dépenses sont totalisées d'après leur nature.

Les relevés mensuels de la Trésorerie centrale, des ministères des Travaux publics et de la Guerre, des Tribunaux mixtes, de l'administration des Chemins de fer et de la Caisse de la Dette publique sont directement portés dans les extraits généraux.

Ces extraits généraux des recettes et des dépenses sont préparés au moyen des extraits partiels, des relevés des services faits pour compte d'autres administrations. Ces extraits généraux donnent le développement des recettes et des dépenses suivant les divisions du budget, ainsi que les entrées et les sorties des comptes d'ordre.

Enfin une situation générale est dressée d'après les relevés mensuels ; elle donne par administration, le

solde en espèces à la fin du mois précédent, les recettes et les dépenses du mois pour lequel la situation est dressée et le solde en caisse à la fin de ce mois.

Il résulte ainsi de la tenue des écritures précitées, que les ordonnances ministérielles sont enregistrées au bureau du contrôle au fur et à mesure de leur émission, de sorte qu'à tout instant le solde disponible des crédits se dégage de lui-même. Au moyen de cet état de situation, le ministre des Finances peut reconnaître immédiatement, d'un seul coup d'œil, si les ordonnances des autres départements ministériels portent sur un crédit déjà ouvert, ne dépassant pas la limite de ce crédit. Mais il est à observer que, quoique ce contrôle soit bien organisé, il n'en résulte pas moins qu'il ne prévient pas les fraudes ou les erreurs que peuvent commettre, de bonne foi, les ordonnateurs.

§ II. — *Le contrôle préventif à l'étranger.* —
I. **France.** — a) Le contrôle préalable de l'ordonnement est insuffisamment garanti dans son application. D'abord le retard incroyable que met le Parlement dans le vote des lois de règlement fait que les ministres, responsables ont depuis longtemps quitté le pouvoir, souvent même sont morts. En second lieu s'il est vrai que des textes formels établissent le principe de la responsabilité civile et pécuniaire du ministre il n'en est pas moins vrai que cette responsabilité n'est pas sans soulever en pratique de graves difficultés d'application. M. Laferrière, dans son *Traité « de la juridiction administrative et des re-*

cours contentieux », les a bien fait ressortir, en montrant qu'aucune juridiction, en l'absence d'un texte législatif ne saurait être compétente pour connaître des actions civiles intentées par l'Etat contre un ministre en dehors de toute poursuite pénale. D'ailleurs, ils seront rares les cas où le ministre poursuivi sera en mesure de couvrir, avec sa fortune personnelle, les dommages qu'il pourra avoir fait subir à l'Etat par une administration irrégulière. En résumé, la responsabilité pécuniaire des ministres, en matière d'infraction budgétaire, reste purement platonique et cela en dépit des textes qui en consacrent le principe.

b) Pour mettre fin aux infractions budgétaires commises par les ordonnateurs, on a été amené à organiser un système de contrôle dont l'action se ferait sentir préventivement et maintiendrait ainsi d'une façon quasi-automatique les ordonnateurs dans les limites qu'ils ne doivent pas franchir.

Par la loi du 26 décembre 1890, il a été établi dans chaque ministère une comptabilité des dépenses engagées. Cette organisation, réglementée par le décret du 14 mars 1893, est presque modelée sur le système italien déjà en vigueur bien avant cette date. Elle organise, moins un contrôle prohibitif des engagements qu'une simple comptabilité des dépenses engagées.

L'art. 3 du décret décide : « Dans chaque ministère, un agent désigné par le ministre et placé sous son autorité directe est chargé de contrôler l'emploi des crédits ». Les fonctions de ce fonctionnaire sont aussi déterminées par le décret. « Les propositions ayant

pour conséquence d'engager des dépenses nouvelles, dit l'art. 4, ne sont soumises à l'approbation du ministre qu'après avoir été visées, par le chef de service du contrôle. » Celui-ci les examine au point de vue strictement financier, et avant de donner son visa approbatif, il recherche quelles conséquences elles pourront entraîner au point de vue des dépenses et compare les résultats de cette recherche aux disponibilités des crédits. Il tient à cet effet un « carnet », analogue à celui sur lequel figure dans la comptabilité centrale des ministères le montant des paiements et des ordonnancements en regard du montant des crédits législatifs.

Les évaluations contenues au carnet des dépenses engagées au regard des crédits législatifs sont donc simplement approximatives, mais au moins est-il urgent que l'approximation soit aussi juste que possible, et de là découle la nécessité de les modifier en cours d'exercice toutes les fois où un fait nouveau se produira qui permettra de les rectifier dans une certaine mesure.

Pour obtenir la centralisation exacte des engagements de dépenses ou contrôle de chaque ministère et assurer la mise à jour du carnet, les directeurs généraux et départementaux tiennent des carnets auxiliaires, sur lesquels ils inscrivent les dépenses qu'ils peuvent engager directement. Un relevé de ces carnets est adressé au contrôle du ministère par les Directeurs généraux, au fur et à mesure des dépenses

qu'ils autorisent, et par les chefs de service départementaux au commencement de chaque mois.

Grâce à cette combinaison, le carnet central offre, à tout instant, le tableau fidèle des engagements de dépenses pour l'ensemble du ministère et permet de surveiller de près l'emploi des crédits.

Ce contrôle dont je viens de tracer à grands traits le fonctionnement, ne relève pas de l'autorité du ministre des Finances; il en est tout à fait indépendant et participe à l'autonomie propre de chaque ministère.

Cependant ledit ministère exerce sa surveillance sur la marche des engagements. L'art. 9 du décret décide que les autorisations de dépenses qui doivent avoir leur effet sur plusieurs exercices consécutifs sont enregistrées dans chaque ministère sur un carnet spécial. Les 25 janvier et 25 juillet de chaque année, il est fourni au ministre des Finances un relevé par exercice et par chapitre des dépenses engagées sur les exercices à venir». Ces relevés, centralisés à la Direction générale de la comptabilité publique placent, sous les yeux du ministre des Finances, le système de tous les faits de nature à exercer une répercussion quelconque sur le budget en cours d'exécution et sur les budgets à venir.

« Le ministre des Finances, dit M. Gérald (1), peut ainsi, grâce à ces relevés, connaître à peu près exactement les faits qui pourront affecter d'une façon quel-

(1) Proposition de loi de M. Gérald sur le contrôle préventif des engagements des dépenses (Chambre, annexe au procès-verbal de la séance du 19 mai 1903).

conque, soit le budget en cours d'exécution, soit même les budgets futurs. Il peut prendre d'avance les mesures nécessaires pour satisfaire à ces dépenses et combattre ou simplement critiquer les demandes de crédits additionnels. Il peut aussi, ainsi qu'on l'a fait justement observer, s'opposer aux réductions peu sincères des crédits évaluatifs, réductions grâce auxquelles on assure l'équilibre apparent du budget et par lesquelles on dissimule le déficit. »

II. **Angleterre.** — Le contrôle préventif de l'Angleterre se divise en deux branches distinctes. Il s'exerce, à la fois, sur les engagements de dépenses et sur les transferts de crédit qui alimentent le compte du payeur général.

Le permis de ces contrôles, celui des engagements, rentre dans la compétence exclusive de la Trésorerie.

Le second, se partage entre la Trésorerie et le contrôleur auditeur général.

En ce qui concerne le contrôle préventif des engagements, tous les départements ministériels relèvent de la Trésorerie. Aucune dépense ne peut être inscrite au budget ni même engagée sans l'assentiment préalable du board. Les lords de la Trésorerie ne se contentent pas d'adresser aux autorités dont ils vérifient les décisions, des remontrances platoniques. Ils les empêchent de passer outre, par le refus de leur visa. Leur contrôle est prohibitif dans toute la force du terme. (1) La Trésorerie qui distribue aux départements ministériels les fonds dont le contrôleur auditeur général

(1) Besson, *Le contrôle des budgets*, p. 534.

a autorisé la délivrance, elle en spécialise l'emploi dans une mesure encore très large : en les affectant à tel vote de service civil ou globalement au service de l'armée ou à celui de la marine.

La surveillance préventive de la Trésorerie ne se limite pas aux engagements de dépenses ; elle s'étend aux mouvements de fonds du service des dépenses. Mais, dans cette direction, la vérification préalable de la Trésorerie, se subordonne au contrôle de l'auditeur général, seul compétent pour autoriser l'« issue » demandée à la Trésorerie par le Paymaster. C'est cette demande de transfert de crédit du compte du Trésor à son compte particulier, qui doit subir un contrôle préalable du contrôleur auditeur général. Ce dernier, en sa qualité de titulaire du compte de l'Echiquier, est seul compétent pour autoriser le transfert sollicité. Il vérifie la réquisition du Paymaster tant au point de vue de la disponibilité budgétaire que de la régularité de l'imputation. Il refuse son autorisation aux crédits réclamés excédant les voies et moyens alloués par le bill d'appropriation. Si, au contraire, tout lui paraît régulier, il vise la demande de transfert et la Trésorerie n'a plus qu'à ordonner à la Banque d'Angleterre de reporter du compte de l'Echiquier à celui du Paymaster la somme faisant l'objet de la lettre de crédit.

En résumé, le contrôle préventif de l'Angleterre est aux mains de l'administration : trésorerie et contrôleur auditeur général. A cet égard, ces deux autorités sont armées d'un droit de veto absolu. Leur situation

leur permet de résister avec succès aux demandes de visa qui transgressent la loi des crédits et de barrer la route à tout engagement de dépenses.

III. **Italie.** — Le contrôle préventif, en Italie, est confié à la Cour des comptes. Il atteint tous les actes du gouvernement. Le cour est chargée d'enregistrer tous les décrets du pouvoir exécutif, après en avoir examiné la légalité. Placé entre le gouvernement et les Chambres législatives, ce corps de magistrature a pour mission de maintenir l'équilibre des deux pouvoirs et d'empêcher que les ministres n'empiètent par voie de décrets, sur le domaine du législateur. Comme l'explique M. le sénateur Finali, « la surveillance lance sur les recettes et le contrôle sur les dépenses sont évidemment une des attributions les plus intéressantes de la Cour des comptes. Mais le contrôle de la Cour s'étend à tous les actes du pouvoir exécutif, dont elle doit reconnaître la légalité, quoique ces actes, ne provoquant aucun mouvement de fonds, ne se réfèrent pas au budget. »

En ce qui concerne les mesures entraînant des conséquences financières, le règlement général de comptabilité du 4 septembre 1870 est encore venu préciser dans son article 306 : « les dépenses à la charge de l'Etat doivent être préalablement autorisées par décret ministériel, visé et enregistré par la Cour des comptes ». Toutes les ordonnances présentées à la Cour des comptes y sont examinées à un double point de vue. D'abord au point de vue budgétaire : la dé-

pense est-elle autorisée? N'y a-t-il point dépassement de crédit, et les imputations peuvent-elles être considérées comme exactes? Si la Cour découvre une irrégularité, elle refusera son visa sans qu'aucun recours soit possible. Le mandat sera purement et simplement annulé : A un autre point de vue, la Cour examine les actes qui lui sont soumis : c'est celui des lois existantes autres que la loi du budget. Elle peut signaler à cet égard une irrégularité possible et refuser le cas échéant son visa ; mais le refus de visa ne constitue pas alors un veto absolu. L'acte incriminé sera renvoyé au ministère intéressé avec un rapport motivant le refus de visa ; et si le Ministre persiste à maintenir son acte, le conseil des ministre sera appelé à donner son avis. Si l'avis est favorable, la Cour délibère alors toutes sections réunies, et « si elle ne reconnaît pas que le motif de son refus n'existe plus, elle ordonnera l'enregistrement et apposera son visa avec réserve. »

Telle est l'organisation italienne en ce qui concerne les engagements de dépenses. On voit au fond que la Cour des comptes n'y joue qu'un rôle assez secondaire, puisque d'une part, elle ne fait guère que confirmer les indications du contrôle préventif administratif, exercé par la comptabilité des ministères, et que, d'autre part, elle peut avoir la main forcée par le pouvoir exécutif. En dernière analyse, son action prohibitive, elle ne l'exerce, au point de vue budgétaire, qu'à l'égard de l'ordonnancement. Quant aux

contrats et décisions engageant des dépenses, la Cour ne les vérifie que sous le rapport de leur légalité (1).

(1) Lettre de M. Borzoni, chef de division au ministère des Finances d'Italie, en date du 12 octobre 1897.

CHAPITRE IV

Contrôle de la Caisse de la Dette publique sur les finances égyptiennes

Pour combler le déficit creusé par ses prodigalités, le khédive Ismail Pacha ne demanda pas un accroissement de revenu net à un remaniement du système fiscal ou à une réforme des méthodes de perception et de contrôle, il eut recours à d'incessants emprunts et à mille expédients. Un de ces expédients fut de faire appel aux lumières de spécialistes européens ou tout au moins autorisés à cet effet par leurs gouvernements, pour remplir en Egypte les fonctions de membres d'une commission supérieure d'enquête, de ministres des finances et des travaux publics, de commissaires séquestres des domaines khédiviaux et des gages des autres articles de la Dette publique.

Par le décret du 2 mai 1876, la Caisse de la Dette publique fut créée et chargée du service des intérêts et de l'amortissement de la Dette. Ainsi constituée, elle était considérée comme un organe de l'administration de l'Egypte, bien que ses membres fussent des étrangers. Car le décret qui l'instituait, émanait du Khédive seul lequel avait agi en maître et n'avait eu à prendre les ordres d'aucun gouvernement.

Le décret du 18 novembre 1876 maintint la Caisse

de la Dette, il ne la transforma pas. Il fallut les tergiversations du Khédive, son décret de 1879 qui abolissait la Caisse de la Dette pour amener l'intervention des puissances et faire de l'organe administratif qu'était la Caisse, un organe international, chargé des intérêts de l'Égypte, mais aussi et surtout de ceux des créanciers, un organe composé de membres étrangers désignés par leurs gouvernements respectifs. La loi de liquidation du 18 juillet 1880 lui consacre donc le caractère international lequel est conservé pleinement par le décret du 28 novembre 1904, rendu avec l'assentiment des puissances signataires de la Convention de Londres.

Depuis sa création jusqu'en 1904, la Caisse de la Dette ne cessait d'exercer un contrôle sévère sur la gestion financière du pays. Elle recevait tous les fonds versés à la caisse par toutes les administrations dont les revenus suivant la loi de liquidation sont affectés au service des intérêts, à l'amortissement de la dette.

Il ne lui suffit pas de recevoir ces sommes, il faut qu'elle puisse être sûre qu'elle n'est pas frustrée, c'est là le point principal. Pour cela, outre que la Caisse a reçu communication du budget, il faut son autorisation pour le modifier (art. 22 de la loi de liquidation), les comptables supérieurs des quatre provinces affectées devront fournir des relevés mensuels à la commission de la Dette. Ces relevés devront constater les droits antérieurs, enfin l'état détaillé des recettes possibles pour la Caisse. Ces fonctionnaires devront verser ces sommes, aussitôt reçues, à la Caisse de la Dette

qui, à cet égard, « est considérée comme une caisse spéciale du Trésor ». Les autres administrations, douanes, chemins de fer, postes et télégraphes, port d'Alexandrie, devront faire de même. Les administrateurs de ces différentes provinces ou administrations ont d'ailleurs une lourde responsabilité personnelle. L'art. 31 de la loi de liquidation déclare qu'ils ne seront libérés que par les quittances de la commission de la Dette (1).

D'autre part, il était entendu, en vertu de l'art. 8 du décret du 2 mai 1876 instituant la Caisse de la Dette, qu'aucune modification ne pourrait être apportée aux impôts des provinces affectées sans l'assentiment des commissaires ; de même, aux termes de l'art. 37 de la loi de liquidation, aucun nouvel emprunt ne peut être émis sans qu'ils aient donné leur approbation.

Le gouvernement égyptien avait ainsi, à ses côtés, un contrôle collectif et international, capable de l'empêcher de revenir aux folles dépenses du règne d'Ismaïl. Les dépenses administratives de l'Etat furent fixées en 1880 à la somme de L. Eg. 4,897,888 ; mais avec le développement normal d'un Etat s'accroissent nécessairement les dépenses qu'il fait. Aussi en

(1) Un jugement du 9 décembre 1884 a qualifié justement de délégation de paiement cette obligation mise à la charge des comptables. Le gouvernement, qui est leur créancier pour les sommes par eux perçues, les délègue à ses propres créanciers. La délégation de paiement créant une obligation individuelle pour le tout de la part du créancier déléguant et du créancier délégué, il en résulte que le créancier délégataire, ici les porteurs de titres, peuvent agir contre les deux, c'est-à-dire dans notre cas, contre le gouvernement égyptien et contre les comptables.

1885, en 1888, en 1889 et en 1891 des décrets rendus par le Khédive avec l'assentiment des cabinets intéressés sont-ils venus augmenter le budget administratif. En 1904, il s'élevait à 6,300,600 L. Eg.

En outre, le ministère des Finances était tenu de remettre aux commissaires de la Dette les sommes nécessaires au service de la Dette si les revenus affectés étaient insuffisants.

En 1888, le gouvernement égyptien, d'accord avec les puissances signataires de la Convention de Londres, constitue le fonds de réserve général, géré par la Caisse de la Dette qui a duré jusqu'en 1904. Il forme un fonds de réserve qui ne pourra excéder 2 millions de L. Eg. et tout amortissement est suspendu jusqu'à ce que ce chiffre soit atteint. Le gouvernement tirait un avantage considérable de cette combinaison. Les revenus affectés déjà trop importants pour le service de la Dette, allaient se trouver déchargés des frais d'amortissement, tant que le fonds de réserve n'aurait pas atteint son maximum ; ils devaient donc présenter de fortes disponibilités. Par contre, le budget du gouvernement se soldait toujours par des déficits ; en conséquence, le fonds de réserve devait d'abord alimenter le budget administratif, et le mettre ainsi à l'abri des déficits. Puis s'il restait encore à ce fonds des sommes disponibles, le gouvernement espérait, avec l'assentiment des commissaires de la Dette, les employer aux grands travaux d'utilité publique nécessaires à l'Égypte.

Quant à la Commission de la Dette, son influence

était augmentée par ce fait que toutes les entreprises considérables du gouvernement allaient tomber sous son contrôle. Celui-ci n'arrivait que difficilement à couvrir avec ses ressources, les dépenses administratives ordinaires ; toutes les fois où il aurait en vue une œuvre de quelque importance, exigeant une forte dépense, il lui faudrait la soumettre aux commissaires et obtenir d'eux l'autorisation de prélever sur le fonds de réserve les sommes nécessaires ; en dernière analyse, ils devenaient ainsi les arbitres des destinées du pays (1). En 1890, le gouvernement khédivial institua un second fonds de réserve dit « Fonds des économies » dont il confia la gestion à la Caisse de la Dette. Les sommes épargnées chaque année par suite de la différence entre l'ancien et le nouveau taux d'intérêt de la Dette privilégiée convertie en la même année, n'étaient pas acquises au gouvernement, mais elles devaient constituer un fonds de réserve spécial. Il était convenu qu'aucun emploi ne pourrait être fait des économies réalisées, avant une entente ultérieure entre le gouvernement et les Etats ayant donné leur assentiment au décret ; elles allaient s'accumuler ainsi pendant 14 ans jusqu'à la convention anglo-française de 1904.

Avant de passer à l'étude des réformes introduites dans les finances égyptiennes par la dite Convention de 1904, il est bon d'examiner la manière dont la Caisse de la Dette a compris l'administration du fonds

(1) G. Blanchard : *Des modifications apportées à la situation financière de l'Égypte par l'accord franco-anglais de 1904*, *Revue de science et de législation financière*, juillet 1905.

de réserve général. On ne saurait mieux rendre justice à l'œuvre de la Commission de la Dette qu'en citant la partie du rapport dont le Conseiller financier anglais, M. W. Corbett, accompagne le projet de budget pour 1905, relativement à cette institution. « Dans les « derniers temps, y est-il dit, ils (les commissaires) se « sont loyalement efforcés, autant que leur organisa- « ti n le permettait, de contribuer au bien-être du « pays, et ont généreusement accordé, pour des dé- « penses rémunératrices aussi bien que pour l'adop- « tion de mesures préventives contre les épidémies et « la construction de bâtiments publics, des sommes « qui ont atteint, pour les derniers exercices, la tota- « lité de la part qui leur revenait dans les excédents « annuels. Cette situation toutefois présentait de « graves inconvénients, car le gouvernement, loin « d'avoir le droit de choisir les travaux à entreprendre, « ne devait proposer que les dépenses, dont, d'après « lui, la Caisse pouvait raisonnablement accepter « l'imputation sur le fonds de réserve. D'autre part, « les sommes accordées devaient être dépensées sous « la surveillance des commissaires, dont les règle- « ments tendaient quelquefois aussi bien à compli- « quer les formalités à remplir de département à « département, qu'à diminuer le sentiment de la res- « ponsabilité de chaque ministère. »

Ce dernier grief montre combien le contrôle de la Commission semblait lourd au gouvernement khédivial. Et, pourtant, c'est grâce à ce contrôle prudent et à la gestion économe de la Caisse de la Dette, que

le gouvernement égyptien, peut prendre consignation d'un fonds de réserve bien garni. « En résumé, dit le Conseiller financier, dans la conclusion de son compte-rendu de 1904, le fonds de réserve a reçu, en 16 ans, 11.955.481 L. Eg. Une partie considérable de ce fonds de réserve, ainsi que le fonds de réserve spécial, dont les ressources s'élèvent à fin 1903, à 7.173.870 L. Eg., et proviennent, en grande partie, de la moitié des excédents des revenus affectés, s'ajoutent ainsi aux ressources dont le gouvernement a la libre disposition et forment un budget extraordinaire qui ne diffère du budget ordinaire qu'en ce qu'il est soumis à un contrôle, aucune dépense ne pouvant être imputée sur le fonds de réserve sans avoir été préalablement autorisée par la Commission de la Dette, qui demande, en outre, que l'emploi des sommes votées par elle lui soit ultérieurement justifié.

Ces crédits ont permis au gouvernement de réaliser des économies sur certains chapitres de ses dépenses budgétaires annuelles, sans pourtant que le chiffre des dépenses autorisées ait été diminué. » (1)

Il est vrai qu'aux prélèvements qu'elle autorisait sur le fonds de réserve, la Caisse de la Dette mettait des conditions très sages que le cabinet du Caire semblait trouver excessives. Elle voulait que la justification de l'emploi des sommes par elle accordées lui fût fournie et que les travaux publics exécutés grâce à elles fussent mis en adjudication. Ainsi, à l'inverse de ce qui se passe souvent dans les pays vivant sous le

(1) *Compte-rendu*, p. 56.

régime parlementaire, le budget ordinaire en Egypte n'est pas contrôlé, et le budget extraordinaire, formé par les crédits votés par la Caisse de la Dette, est soumis à des vérifications (1). Cette situation résulte de ce que les dépenses ordinaires du budget ont été fixées d'une manière définitive par la loi de liquidation de 1880 et par le décret de 1895.

Cette surveillance était devenue gênante pour le gouvernement qui voulait employer les revenus égyptiens au Soudan après sa conquête en 1899. La Caisse de la Dette s'opposait à cet emploi. Considérant qu'elle avait pour mission de se servir des excédents budgétaires de l'Egypte pour développer la prospérité de ce pays, elle refusait de les mettre à la disposition du cabinet du Caire pour solder des dépenses engagées sur le Haut-Nil. Dès lors, le gouvernement fut obligé d'y pourvoir à l'aide de ses ressources propres.

Cette question du Haut-Nil nous donne le vrai motif du besoin d'indépendance du ministère des Finances vis-à-vis de la Caisse de la Dette. Pour les autres dépenses d'utilité publique, celle-ci distribuait largement les excédents de recettes attribués au fonds de réserve général ; il n'était donc pas nécessaire de secouer sa tutelle. Mais le Soudan ne bénéficiait pas de ses libéralités. Désormais, par l'accord de 1904, le gouvernement égyptien aura les mains libres. Il pourra sans contrôle déverser sur le Haut-Nil le produit des impôts levés sur les Égyptiens, et

(1) G. Blanchard.

sans doute une bonne partie du fonds des économies dont il est devenu propriétaire, aura la même destination.

Accord franco-anglais de 1904. — Le décret du 28 novembre 1904, rendu à la suite de cet accord, ne modifie ni le classement ni l'ordre de préférence des différents emprunts, mais fixe clairement les conditions de leur durée, de leur amortissement et de leur remboursement (1), unifie et simplifie leurs garanties jusque-là multiples et compliquées en les réduisant au produit brut des impôts fonciers de toutes les provinces égyptiennes sauf celle de la province de Keneh, et à l'exception de la dîme des dattiers (2), et restreint les attributions de la Caisse de la Dette au droit d'encaisser les revenus affectés, dans la mesure nécessaire au service des annuités de l'amortissement. D'autre part, le gouvernement reprend la libre disposition de ses revenus ; l'autorisation de la Caisse de la Dette n'est plus nécessaire à la validité des emprunts, celle du Sultan suffit. Enfin la Caisse de la Dette remit au gouvernement égyptien le contenu du fonds des économies ainsi que le solde disponible du fonds de réserve général soit L. Eg. 6.704.000.

Le résultat le plus important de cet accord franco-anglais pour les finances de l'Egypte est l'amoindris-

(1) Ce remboursement pourra avoir lieu aux dates suivantes : 15 juillet 1910 pour les dettes garanties et privilégiée, 15 juillet 1912 pour la dette unifiée, 15 juillet 1915 pour la dette domaniale.

(2) Art. 36.

sement de la Caisse de la Dette ainsi que la suppression de son contrôle sur le budget égyptien.

Dans le nouveau régime, le contrôle financier fait complètement défaut. Il est abandonné à l'arbitraire d'un gouvernement absolu dont la sage direction pourra être aléatoire.

Dans la partie critique de cet ouvrage, j'exposerai les motifs qui font regretter la disparition de cet organe international tel que celui de la Caisse de la Dette, étranger à la politique ou aux intrigues locales et n'ayant eu en vue que la bonne gestion des deniers du pays.

TROISIÈME PARTIE

CRITIQUE DU SYSTÈME ÉGYPTIEN

Jusqu'ici, nous nous sommes contentés d'une vue abstraite du système égyptien. Etudions-le maintenant sous sa physionomie concrète, et cherchons à la lumière de la législation financière étrangère que nous venons d'exposer à grands traits, le système qui convient le mieux à l'Egypte, en tenant compte de sa situation politique actuelle.

CHAPITRE PREMIER

Critique du système

§ I. — *Le contrôle des comptables est suffisant, malgré qu'il manque d'unité.* — Un premier point paraît acquis : c'est que le contrôle des sarrafs (percepteurs) et des caissiers (payeurs) suffit à toutes les exigences. Enserrés par la surveillance incessante de leurs supérieurs hiérarchiques, d'un corps permanent d'inspection et de l'administration centrale, responsables pécuniairement sur leurs biens et ceux de leurs ga-

rants, ces agents d'exécution sont contraints, par la force même des choses, de suivre scrupuleusement la ligne que leur trace le code de comptabilité. Ils rendent compte de leurs opérations à un centime près ; aucune de leurs transgressions ne saurait rester dans l'ombre ; toute la comptabilité des caissiers et des sarrafs évolue au grand jour. Ils sont, en dernière analyse, jugés par le directeur général de la Comptabilité publique, lequel, avant de leur remettre le quitus, vérifie minutieusement leurs comptes de gestion.

Il ne peut être question ici de les soumettre à un contrôle législatif dont l'organe n'existe pas constitutionnellement en Egypte. La Cour des comptes fait également défaut et se trouve remplacée, dans ses attributions, par le bureau de la comptabilité centrale. Si la procédure de la vérification des comptes des comptables, à l'aide de ces organes, paraît être longue, elle n'est pas moins un moyen sûr d'une gestion financière sérieuse.

Néanmoins il serait désirable d'hierarchiser cette phalange de sarrafs et de caissiers et de les faire dépendre directement du ministère des Finances, au lieu de les subordonner aux moudirs et chefs d'administrations inexpérimentés en matière de finances. C'est ainsi qu'on obtiendra l'unité de contrôle. Le système actuel est trop compliqué. Il n'existe pas de centralisation de fonds dans les caisses départementales, ni dans la caisse du Trésor.

Les impôts perçus par les sarrafs sont centralisés

dans la caisse départementale après qu'ils ont été groupés dans les différents districts par les soins de leurs administrateurs (maâmour). Sur le produit de l'impôt, le moudir prélève la part de la Dette publique et la verse à la National Bank au compte de la Caisse de la Dette et le solde est versé dans le même établissement au compte du gouvernement. Toutes les provinces versent ainsi à la Caisse de la Dette, toutes les sommes fixées pour le payement des intérêts et l'amortissement ; elles ne seront libérées vis-à-vis d'elle que par les quittances qu'elle leur délivre et déchargées, pour le surplus, par les quittances du ministère des Finances.

Cependant, la Caisse départementale n'est pas la seule qui reçoit les impôts. Les administrations des Domaines, des Wakfs, de la Daïra, les écoles de l'Instruction publique, versent directement au Trésor de l'Etat ou à la Caisse de la Dette ; pour ces administrations, une quittance est envoyée au sarraf qui crédite du versement l'administration qui l'a effectué.

En outre, les contribuables qui payent un impôt foncier dépassant 200 L. Eg. par an, ont la faculté de verser leur contribution, soit à la Caisse départementale, soit à la Caisse centrale du Trésor, soit à la Caisse de la Dette publique au Caire.

Quant aux payements du Trésor, ils sont faits par les caissiers de tous départements ministériels dépensiers, sans aucune autorisation préalable du ministère des Finances.

§ II. — *Insuffisance de la responsabilité des ordonnateurs et des chefs de comptabilité des différents départements et administrations.* — Tandis qu'on multiplie les contrôles autour des comptables, on laisse les ordonnateurs se mouvoir dans leur indépendance et dans leur insolvabilité. Il résulte du système actuel que la gestion de l'ordonnateur est au-dessus de l'examen. Aucune autorité ne peut s'opposer à l'ordonnancement même des ordonnateurs secondaires. Les ordonnances n'ont besoin, pour être payées, d'aucun visa du ministère des Finances, à l'instar de ce qui se passe en France, ni d'aucune vérification préalable. Les erreurs les plus grossières, les manœuvres les plus frauduleuses peuvent se commettre dans les liquidations sans que la justice financière ait rien à y voir. Du moment qu'il n'existe aucun contrôle préventif soit de l'ordonnancement, soit des engagements de dépenses, comment l'ordonnateur pourra-t-il être suffisamment renseigné sur l'état véritable de ses crédits? Dans la pratique, ce sont les chefs de comptabilité qui arrêtent la plupart des mesures, pour lesquelles ils réclament ensuite l'approbation ministérielle. Aussi, par la force même des choses, le ministre ou l'ordonnateur secondaire doit-il le plus souvent signer de confiance, étant donné le grand nombre de services qu'il a à diriger. Il est vrai que la pratique suivie est que le chef de comptabilité vise les ordonnances soumises à la signature de l'ordonnateur. Le refus du visa donnerait à réfléchir à l'ordonnateur avant d'ordonnancer un payement.

Cependant, pour que ce contrôle des dépenses fonctionne régulièrement et avec succès, il eût fallu naturellement qu'il fût exercé par une autorité offrant toute garantie d'indépendance et d'impartialité. Or, il n'en est point ainsi. Non seulement le chef de comptabilité dépend du ministère dans l'intérêt duquel il exerce son mandat, mais encore ce n'est, dans la plupart des cas, qu'un simple chef de bureau. Il en résulte évidemment que, « souvent, il se trouve « l'inférieur des collaborateurs les plus immédiats du « ministre et sa carrière, son avancement, sa crainte « de mécontenter sont un sûr garant de son effacement. »

Dans ces conditions, quelle efficacité pourra-t-il présenter? Passe encore s'il était pécuniairement responsable des ordonnances de paiement qu'il fait signer à son chef. Sa responsabilité, comme celle de tout administrateur, étant plutôt administrative, le contrôle des finances dispose à l'égard de ce chef, de sanctions surtout morales ou disciplinaires : la censure, la suspension de fonctions, la révocation. Ces sanctions ont besoin d'être rapprochées des faits répréhensibles. Le Trésor français, lui, est sûr d'être indemnisé quand le comptable a été condamné à reverser telle somme ; peu importent les délais. Le directeur général de la Comptabilité centrale ne lui donnera quitus et n'autorisera le remboursement de son cautionnement qu'après le reversement ordonné. La sanction morale ou disciplinaire, au contraire, la seule qui puisse frapper en fait l'administrateur, n'est

pleinement efficace, comme toute répression qui n'aboutit pas à des dommages-intérêts, que lorsque la faute vient d'être commise.

Les chefs de comptabilité sont responsables devant le ministère des Finances, de la justification des dépenses. Le caissier égyptien paie, sans droit de contrôle, le mandat tiré sur lui par l'ordonnateur. Dans le système égyptien, le compte administratif d'emplois de crédits, présentés par les chefs de comptabilité, sont les seuls intéressants pour le contrôle du ministère des Finances, parce que les pièces justificatives des opérations comptables, lesquelles permettent seules de s'assurer de l'emploi réel des fonds, sont jointes à ces comptes. De là la possibilité pour le contrôle du ministère des Finances, d'élaborer ses rapports et de certifier la sincérité et l'exactitude des comptes d'emploi des crédits précités. Mais ce contrôle du ministère s'opère à *posteriori*, c'est-à-dire après que les dépenses ont été engagées et ordonnancées. En cas d'irrégularités constatées, tout se termine par un blâme platonique de la part du ministère des Finances à l'égard des administrations qui relèvent de lui, et du Conseiller financier vis-à-vis des autres départements ministériels.

J'ai déjà fait remarquer dans un précédent chapitre, que la responsabilité pécuniaire des ministres, en matière d'infraction budgétaire, reste aussi purement platonique. Quel dédommagement obtiendra-t-on d'un ministre qui aura dilapidé des millions? Vous voyez que la responsabilité civile, vraie en principe,

est très difficile comme chose d'application (1). La conclusion qui se dégage du rapide examen fait du système de contrôle du budget en Egypte est qu'il est suffisant et fonctionne avec efficacité à l'égard des comptables, simples agents chargés d'exécuter matériellement les ordres de paiement qui leur sont transmis, et qu'il est insuffisant à l'égard des ordonnateurs. Aucun contrôle préventif soit des ordonnancements, soit des engagements de dépenses, n'existe dans le système égyptien. Quant au contrôle *à posteriori* du ministère des Finances, il est trop peu efficace.

§ III. — Une autre critique à formuler contre le régime financier actuel est que le budget égyptien ne présente pas l'unité voulue par le principe de l'universalité qui exige que l'on trouve d'un côté toutes les recettes, de l'autre, toutes les dépenses. Le budget se trouve, tout d'abord, scindé en trois parties. On y trouve, à la suite du budget pour les dépenses ordinaires, un état des crédits votés pour les dépenses spéciales et un second état de crédits sur lesquels seront prélevées toutes les dépenses extraordinaires. Enfin les budgets de certaines administrations telles que l'administration du Conseil quarantenaire, celles des Domaines et de la Bibliothèque khédiviale, ne figurent pas dans le budget général. Il en est de même des budgets des Conseils provinciaux dont les chiffres ne se totalisent pas avec ceux du budget ordinaire.

Sans doute, au sein de chacun de ces budgets, les

(1) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, IV, 393, (cité par Laferrière).

règles destinées à faire apparaître toutes les dépenses et toutes les recettes sont appliquées. Mais il n'y a pas un budget d'ensemble comprenant d'un côté, toutes les recettes de l'Etat, de l'autre, toutes ses dépenses.

§ IV. — Un autre défaut auquel il semble beaucoup moins facile de remédier, est l'étroitesse de la base sur laquelle s'appuie tout l'édifice budgétaire. Il est certain que c'est la production agricole qui remplit seule, à peu de chose près, le Trésor égyptien.

L'Egypte ne jouit d'aucun revenu industriel. Vrai pays selon l'idéal des physiocrates, elle tire donc tout ce qu'elle a des bonnes terres qui constituent son territoire habitable et ses finances ne puisent guère à d'autres sources (1). Directement ou par dérivation, presque tous les éléments de recettes lui sont fournis par une culture vraiment rémunératrice, et à laquelle toutes les autres sont subordonnées : celle du coton.

L'Egypte règle ses importations et paye les arrérages de ses dettes extérieures au moyen de ses exportations. Les autres articles, actif ou passif, de sa balance internationale doivent, en effet, se compenser à peu de chose près. Or, « le coton a formé, en 1909, « près du 83,50 0/0 et la graine de coton, ainsi que les « céréales, le 10 0/0 environ de la valeur de ses exportations. » Une forte baisse du rendement compromettrait non seulement les rentrées de l'impôt foncier, mais tarirait celles des douanes, chemins de fer, etc.

(1) Pierre Arminjon. *Situation économique de l'Egypte*.

Ceux qu'inquiète la diminution persistante des rendements cotonniers n'ont pas été sans envisager la possibilité d'un malheur.

La note annuelle publiée par le Conseiller financier de l'Egypte, à propos du budget de 1911, a été l'objet d'appréciations diverses. L'opinion qui semble dominer est que ce rapport présente la situation avec une louable sincérité.

« On ne peut, y est-il dit, que constater que nous ne
« sommes pas, à beaucoup près, dans une situation
« satisfaisante en ce qui regarde la culture du coton.
« Nous nous trouvons encore dans l'incertitude sur les
« causes qui ont provoqué les résultats lamentables
« de la récolte de 1909 et sur celles qui ont amené les
« résultats relativement heureux de la récolte actuelle.
« Il est probable que les mesures vigoureuses prises
« par le gouvernement à l'égard du ver de coton, les
« mises en garde pressantes adressées aux cultiva-
« teurs contre les arrosages excessifs, la crue tardive
« ainsi qu'un automne favorable ont tous contribué,
« plus ou moins, à l'amélioration des résultats.

« Une administration de l'agriculture est en cours
« de formation. Il est à espérer qu'elle arrivera peu
« à peu à améliorer la situation agricole du pays, si
« peu satisfaisante à l'heure qu'il est. L'on doit parti-
« culièrement souhaiter que les vices de cette situation
« ne soient pas obscurcis par les bons résultats finan-
« ciers de l'année présente, dus, en grande partie, aux
« cours élevés du coton. La récolte est trop faible et
« les prix trop hauts pour servir de base dans l'avenir.

« Ce dont a besoin le pays, c'est d'une moyenne de
« rendement plus élevée... » Puis, avouant son incertitude sur les causes qui ont provoqué les résultats lamentables de 1909 et ceux meilleurs de 1910, il dit :
« Il est entré en jeu, dans l'une et l'autre année, un
« facteur inconnu ».

Ce à quoi M. Sainte-Claire Deville lui répond dans la *Vie financière*, qu'il aurait préféré entendre le Conseiller financier dire qu'on allait sans aucun retard combattre les facteurs connus, c'est-à-dire ceux qu'il indique lui-même comme causes probables : ver du coton, arrosages excessifs, crues hâtives, améliorations du drainage, etc. « Ce facteur inconnu, à supposer qu'on en trouve un, n'est pas une raison suffisante pour marquer le pas. J'entends bien qu'il a l'avantage de marquer la pénurie du Trésor qui n'a plus les moyens de réparer les fautes passées et aussi de diminuer la responsabilité de ces fautes en mettant les résultats « lamentables » sur le dos de causes générales climatiques irresponsables. »

Tableau des rendements colonniers

Années.	Moyennes par 1 feddan de 42 acres en cantars de 45 kg.
1895-1896-1897	5.560
1898-1899-1900	5.015
1901-1902-1903	4.802
1904-1905-1906	4.270
1907-1908-1909	3.915
1909.....	3.118
1910..... (probable)..	4.250

Si la récolte de 1910, estimée à 4 cantars par feddan, est moins mauvaise que celle de 1909, cela tient à ce que la précocité de cette récolte coïncidant avec une crue tardive, a atténué les défauts du système d'irrigation anglais, tandis qu'en 1909, la crue hâtive les avait accentués.

Une diminution de 35 à 40 0/0 de la force productive des terres à coton est donc le résultat le plus clair des travaux d'irrigation accomplis à la légère. Le résultat de ces erreurs aurait été une ruine complète, si un heureux hasard n'avait fait monter les cours du coton dans une proportion beaucoup plus grande que la baisse des rendements.

La question du coton est donc pour l'Egypte une question de vie ou de mort et, dans l'espèce, on ne peut constituer d'appui solide que sur des rendements cultureux et non sur des cours de bourse aléatoires. Les Anglais auraient dû, depuis longtemps, concentrer tous leurs efforts sur l'agriculture et la première chose à faire était de la doter d'un ministère. Ils n'y ont pensé que cette année seulement et une administration de l'agriculture vient d'être créée. Nous devons espérer qu'il en sortira un bon résultat.

COUP D'ŒIL RÉTROSPECTIF

Enfin, si nous jetons un coup d'œil rétrospectif sur l'histoire des finances égyptiennes avant et après l'accord franco-anglais de 1904, nous constaterons que, grâce au contrôle de la Caisse de la Dette publique, la machine fiscale était bien solide et bien ajustée. L'ordre régna dans les finances dont le désordre avait été la cause de l'intervention européenne, ordre basé sur l'égalité et la légalité dans la perception des impôts.

Pas d'impôts nouveaux, pas d'emprunts sans l'avis des Commissaires de la Dette; quant aux avances en compte-courant, la Caisse, si elle les remet au ministère des Finances, ne le fait pas sans être sûre que l'emploi de ces sommes est bien celui que la loi de liquidation ou les décrets suivants de 1885, de 1888 et de 1890 ont voulu.

Cette institution qui modéra ainsi les velléités de prodigalité du Khédive, n'en est pas moins gênante pour les Anglais qui sont outrés de se voir ainsi contenus dans leurs mouvements d'expansion. L'Angleterre, si elle l'osait, demanderait bien la suppression pure et simple de la Caisse de la Dette. Mais l'Égypte n'a jamais eu à se plaindre de la tutelle en laquelle elle fut maintenue, en matière financière jusqu'en

1904. Les Européens lui ont donné des administrateurs, des financiers intègres, aucun soupçon de concussion n'a encore effleuré les Commissaires de la Dette, d'ailleurs choisis par leurs gouvernements parmi les hommes d'élite.

Il y a trente ans environ, l'Egypte comptait parmi les pays les plus pauvres, son industrie n'existait pas encore, son agriculture était encore celle des Anciens. Les fellahs appelés chaque année en grand nombre par la corvée étaient obligés de quitter leurs terres mal soignées. Cette corvée à l'heure actuelle, grâce à cette bonne administration financière, a pu être supprimée; grâce aux fonds de réserve le gouvernement égyptien a fait faire d'immenses travaux.

Ces travaux, drainages ou barrages, ont fait plus pour l'Egypte que le travail accompli en dix ans de corvée.

D'une façon générale, l'on peut dire qu'une *situation politique* plus stable, grâce à l'occupation anglaise, a fait naître une sécurité matérielle et morale plus grande, à l'abri de laquelle des capitaux se sont engagés dans des entreprises de toute nature, qui ont fait croître la richesse immobilière urbaine et rurale de l'Egypte dans des proportions inconnues.

L'administration proprement dite est, d'autre part, aussi éloignée des errements d'il y a trente ans que du temps des pharaons, et c'est là encore une cause de prospérité que l'application de principes substituée à l'arbitraire dans la gestion des affaires publiques. La plus grande part en revient à l'institution de la

Caisse de la Dette publique, comme je l'ai déjà dit plus haut.

En 1887, les recettes budgétaires furent de L. Eg. 9.616.358, elles laissèrent un excédent de L. Eg. 367.829. Dix ans plus tard, les recettes montent à L. Eg. 11.092.564 et l'excédent n'est pas inférieur à L. Eg. 383.420 ; en 1904 ces deux chiffres sont 13.690.560 et 3.102.087. Ces énormes surplus sont versés au fonds de réserve qu'enrichissent, d'autre part, d'importantes recettes normales ou exceptionnelles : montant des coupons, vente des biens de l'Etat, etc. Ces beaux résultats n'ont pu être obtenus que grâce à la sage administration de la Caisse de la Dette. Un gouvernement a forcément d'autres buts et veut orienter le pays dans une voie déterminée. Ainsi, à l'heure actuelle, le cabinet du Caire semble considérer la province anglo-égyptienne du Soudan comme le déversoir normal des excédents budgétaires de l'Egypte. Les saines traditions de la Caisse de la Dette ne sont guère respectées et l'épargne égyptienne, amassée durant 20 ans, a été complètement dissipée dans l'espace de 6 ans, à partir de 1905.

En 1904, les dépenses ordinaires et spéciales atteignaient ensemble 10.925.076 livres égyptiennes ; en 1909, elles arrivaient à 14.241.602 livres égyptiennes, ce qui représente une augmentation de 30 0/0, tandis que les recettes ordinaires passaient de 13.906.152 livres égyptiennes à 15.402.872, en augmentation de 11 0/0 à peine. En 1910, les dépenses prévues par le budget s'élèvent même à 15.150.000 L. E. alors que

les recettes seront probablement voisines de 16 millions. Pour 1911, on prévoit 15 millions de dépenses. Le premier résultat de la politique financière qui a été suivie depuis six ans, peut donc être caractérisé ainsi : diminution progressive des excédents.

Mais ce n'est là que le trait le moins regrettable de la situation. Examinons, ce qu'est devenu le fonds de réserve qui s'élevait le 1^{er} janvier 1904 à 11.649.551 L.E. et qui a encaissé dans l'intervalle 18.445.797 L.E. d'excédents budgétaires ou de recettes diverses. Nous constaterons que le 31 décembre 1909 on avait prélevé sur ce fonds 23.734.466 L.E. dont à peu près trois millions pour la Dette, neuf millions et demi pour les travaux publics, les ports, etc., près de cinq millions pour les chemins de fer et plus de quatre pour les dépenses du Soudan. Le budget de 1910 comportait un prélèvement de 1.656.000 L.E. seulement. Pour 1911, on ne prévoit que 1.406.000 L.E. Ces sommes restent bien au-dessus de celles qui avaient été absorbées pendant les années précédentes, et c'est sur ce point qu'apparaît l'amélioration de la situation budgétaire. Mais il n'en demeure pas moins vrai que les dépenses totales de l'exercice 1911, y compris celles qui sont imputables au fonds de réserve, montent encore à 16.406.000 L.E. et dépassent par conséquent les ressources sur lesquelles le Trésor a le droit de compter pendant cet exercice. A supposer même que la plus-value des recettes comble le déficit, quand commencera la reconstitution du fonds de réserve qui s'est amoindri d'une façon si inquiétante depuis 1904 ? Passe

encore si l'argent égyptien n'était employé que dans l'intérêt de l'Egypte, parce qu'alors il suffirait de patienter et d'économiser pour recueillir un jour ou l'autre le fruit de dépenses même trop hâtives. Mais tel n'est pas le cas. Le Soudan, comme je l'ai déjà dit, a dévoré ce qui constituait les réserves nouvelles de l'Egypte. Et il n'est pas au bout de ses exigences, puisque l'année dernière le gouvernement égyptien, voyant son fonds de réserve épuisé, avait songé à se procurer de l'argent, en consentant à la prolongation de la convention du Canal de Suez, et puisque l'an prochain les frais d'occupation de l'enclave de Lado seront mis à la charge du budget égyptien.

Ainsi donc, si les sommes que le gouvernement a dépensées et va encore dépenser sur le Haut-Nil, étaient mises de côté, afin de libérer le pays de sa dette, il retirerait de la prospérité présente de ses finances un avantage incontestable et immédiat, au lieu des bénéfices aléatoires qu'on lui promet dans une entreprise à longue échéance. L'Egypte a une lourde dette, c'est là un fait certain ; il semble donc que la meilleure politique consisterait à l'éteindre le plus rapidement possible, quitte à chercher ensuite l'emploi le plus profitable pour ses excédents budgétaires si elle en a encore. Malheureusement ces idées ne sont pas celles du Cabinet.

CHAPITRE II

Omnipotence du gouvernement

La gestion financière étant aujourd'hui laissée à l'omnipotence complète du gouvernement, celui-ci peut établir ou augmenter à son gré les crédits portés sur le budget en prélevant une bonne partie sur le fonds de réserve, et dans le cas de complet épuisement de cette réserve, il songera à d'autres moyens pour combler les prochains déficits budgétaires. Il peut avoir recours à l'impôt indirect ou de consommation pour lequel il n'a besoin de l'assentiment de personne, depuis que le contrôle de la Caisse de la Dette a pris fin en 1904 et contre lequel les contribuables à l'impôt foncier qui se plaignent d'être surtaxés, ne disposent d'aucun recours. L'avenir doit être d'autant moins perdu de vue que les enseignements du passé sont encore proches. Depuis quelques années, le conseil législatif manifeste pour les questions budgétaires un grand intérêt. Aussi avait-il demandé à maintes reprises, au gouvernement, l'extension du délai pour l'examen du budget. Ce délai prévu par la loi organique de 1883 ne dépassait pas une quinzaine de jours environ. Mais le gouvernement égyptien ne crut pas faire droit à cette demande pour éviter que le Conseil législatif n'épluche de trop près ses comptes.

Parce qu'en effet, on y trouve toujours à glaner, soit des crédits plus ou moins justifiés, soit des devis insuffisamment étudiés, soit des virements de fonds, des dissimulations de dépenses, et des affectations faites sans son avis, etc.

On peut prévoir que cette assemblée recevra tôt ou tard le droit de voter tout accroissement ou remaniement des impôts indirects et celui de statuer sur les dépenses, le service de la Dette publique étant laissé bien entendu au-dessus de toute atteinte. Sans attendre jusque-là, les contribuables devraient recevoir les moyens de faire valoir leurs droits dans tous les cas devant les tribunaux contre le fisc. L'utilité d'un contrôle et d'une révision des dépenses et de comptabilité n'est guère moins grande. Que l'on charge de cette mission une Cour des comptes ou un fonctionnaire inamovible, comme le contrôleur-auditeur général, en Angleterre, il importe que l'omnipotence de l'administration cesse. Elle exerce en réalité une influence essentiellement déprimante sur le contrôle des finances après qu'elle a eu les mains libres par l'accord franco-anglais de 1904. Aucun organe autonome ne concourt à sa mise en œuvre. A quoi servirait d'ailleurs la multiplicité des rouages si la volonté du souverain commande le jeu de tout le système? C'est l'administration qui se contrôle elle-même, remplissant à la fois le rôle de juge et de partie. C'est elle qui contrôle les comptables aussi bien que les ordonnateurs. C'est elle qui exerce le contrôle *a priori* aussi bien que celui à *posteriori*. Somme toute, ce contrôle,

livré à lui-même, sans indépendance, ne peut que se montrer impuissant à endiguer d'une manière générale la corruption administrative.

« Les conséquences de l'absolutisme, dit M. Besson, dans son excellent ouvrage sur le contrôle des budgets, au point de vue du contrôle financier, s'indiquent d'elles-mêmes. Emanation directe du droit de souveraineté, le contrôle est le privilège exclusif du monarque. Il ne peut plus être question de faire concourir à sa mise en œuvre des organes distincts et autonomes, ayant chacun leur rôle et leur sphère d'action. La spécialisation des organes du contrôle n'a sa raison d'être et ne produit ses effets que lorsqu'elle se fonde sur le principe de la séparation des pouvoirs : sous un régime d'absolutisme, elle perd sa signification et n'est guère qu'un vain simulacre. »

CONCLUSION

Notre système de contrôle, inauguré à l'une des plus tristes époques de notre histoire et perfectionné par les régimes successifs, renferme à l'heure actuelle, surtout après la suppression du contrôle de la Caisse de la Dette publique, bien des lacunes. Faut-il, pour les combler, copier l'étranger et transplanter de toutes pièces ses institutions financières? M. Besson n'est pas de cet avis. D'après lui, tel système de contrôle, qui peut trouver sa place dans une monarchie absolue ou dans une démocratie soumise à une assemblée omnipotente, risque d'être en désaccord avec un organisme politique fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs.

Il est sans conteste que l'institution d'un contrôle législatif aurait eu pour mission d'arracher l'Egypte au pouvoir omnipotent d'une administration sans contrôle et sans responsabilité. Nous aurions souhaité une constitution répartissant les pouvoirs entre les mains des intéressés et proportionnellement à l'importance de leurs intérêts.

Mais, étant données les institutions politiques actuelles du pays, il serait plus prudent de rester sur notre domaine. Puisque ni l'exemple de l'Angleterre,

ni la pratique de la France et de l'Italie ne doivent déterminer notre orientation, le mieux est de mettre en valeur notre propre fonds. Nous possédons, en ce moment, tous les éléments nécessaires au fonctionnement d'un contrôle préventif conforme à l'organisation constitutionnelle. Il n'y aurait que bien peu de chose à faire pour transformer ces matériaux en un édifice solide : il suffirait de garantir l'indépendance et l'autorité du fonctionnaire (chef comptable) préposé dans chaque département ministériel, au contrôle préalable des ordonnancements et des engagements de dépenses. Aujourd'hui, cet agent, comme je l'ai déjà relevé, dans un précédent chapitre, est à la merci des influences administratives.

Il ne peut s'ériger en censeur du ministre dont il relève ou des chefs de service qui le priment hiérarchiquement. Pour rendre son contrôle efficace, il est nécessaire de lui accorder le droit de veto, d'attacher à son refus de visa un effet nettement prohibitif. Dans ce cas, c'est le « Comité financier » qui serait appelé à juger le conflit élevé entre le Ministre et son contrôleur financier. Cette intervention se produisant presque au lendemain des irrégularités commises, constituerait une sanction bien suffisante et ramènerait, nous n'en doutons pas, au respect de la loi du budget, les administrateurs qui seraient tentés des'en écarter.

Cette conclusion paraîtra sans doute bien fade aux esprits spéculatifs qui recherchent en toutes choses les idées neuves et les expériences nouvelles. Mais en lé-

gislation financière plus que partout ailleurs, il est dangereux de faire table rase du passé ; là, surtout, « le temps et le travail créent seuls des institutions durables ».

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Pages.

Situation politique de l'Égypte.....	1
--------------------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Historique des finances égyptiennes et de leur contrôle.

<i>Chapitre I.</i> — Histoire financière de l'Égypte de 1840 à 1875	9
§ 1. — Les finances sous Méhémet-Ali et leur contrôle	11
§ 2. — Les finances sous Saïd Pacha et leur contrôle	14
§ 3. — Les finances sous Ismaïl Pacha et leur contrôle jusqu'en 1876	17
<i>Chapitre II.</i> — Intervention européenne	32
§ 1. — Institution d'un condominium	32
§ 2. — Institution d'une Commission d'enquête internationale	34
§ 3. — Le contrôle des finances sous Tewfik Pacha.	41
§ 4. — Période de réforme sous l'occupation anglaise jusqu'en 1904	53

DEUXIÈME PARTIE

Système actuel du contrôle financier égyptien

<i>Chapitre I.</i> — La loi des comptes en Égypte	71
§ 1. — Traits généraux. Influence de l'absolutisme sur les finances d'un pays	71
§ 2. — Phase administrative. Les comptes ministériels	79
§ 3. — Le compte général annuel des finances ..	81
§ 4. — Vérification des comptes ministériels	82
<i>Chapitre II.</i> — Le contrôle des comptables et des ordonnateurs	85
§ 1. — Différence entre les deux contrôles	85
§ 2. — Le contrôle des comptables en Égypte ...	87
a) Contrôle administratif exercé par la Mou-dirieh (préfecture)	87

b) Contrôle administratif exercé par la Direction générale de la Comptabilité publique	Pages. 92
c) Systèmes étrangers (France, Angleterre, Italie)	96
§ 3. — Contrôle des ordonnateurs	101
a) Organes de ce contrôle	102
b) Haute-Cour administrative	102
c) Conseil suprême du Trésor institué en 1876	103
<i>Chapitre III.</i> — Le contrôle préalable en Égypte et à l'Étranger	108
§ 1. — Le contrôle de l'ordonnancement en Égypte	108
a) Contrôle du bureau de comptabilité placé auprès de chaque département et administration	108
b) Contrôle de la comptabilité centrale de chaque ministère	110
c) Surveillance de la comptabilité centrale du ministère des Finances	111
§ 2. — Le contrôle préventif à l'étranger	115
<i>Chapitre IV.</i> — Le contrôle de la Caisse de la Dette publique égyptienne sur les finances du pays avant et après l'accord franco-anglais de 1904. Restauration des finances égyptiennes grâce à son contrôle	124

TROISIÈME PARTIE

Critique du système égyptien

<i>Chapitre I.</i> — Critique	135
§ 1. — Le contrôle des comptables est suffisant malgré son manque d'unité	135
§ 2. — Le contrôle des ordonnateurs et des chefs de comptabilité est insuffisamment garanti	138
§ 3. — Violation du principe de l'universalité	111
§ 4. — Étroitesse de la base sur laquelle s'appuie tout l'édifice budgétaire	142
§ 5. — Coup d'œil rétrospectif sur l'histoire financière de l'Égypte avant et après l'accord franco-anglais de 1904	146
<i>Chapitre II.</i> — Omnipotence du gouvernement	151
<i>Conclusion</i>	155


~~~~~  
PARIS-PITHIVIERS. — IMP. GAUZY ET C<sup>ie</sup>  
~~~~~